




3 1761 11650337 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503376>

A1
YC 23
F71

Government
Publications

35



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Thursday, October 14, 1999

Le jeudi 14 octobre 1999

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting

Séance d'organisation

Future Business

Travaux futurs



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, P.C.	Lewis
(or Hays)	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Stollery

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, c.p.	Lewis
(ou Hays)	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Stollery

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 14, 1999

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 10:30 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, for the purposes of holding its organization meeting, pursuant to rule 88.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, Lewis, Losier-Cool, Stewart and Stollery (8).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme (1).

In attendance: Peter Berg and Wolfgang Koerner from the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

1. Election of Chairman

Pursuant to rule 88, the Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Lewis moved — That the Honourable Senator Stewart be Chairman of this committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The clerk invited the Chairman elect to take the Chair.

2. Election of Deputy Chairman

The Honourable Senator Bolduc moved — That the Honourable Senator Andreychuk be Deputy Chairman of this committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

3. Subcommittee on Agenda and Procedure

The Honourable Senator Losier-Cool moved — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member the Honourable Senator Stollery; that the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and that the subcommittee report its decisions to the committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

4. Motion to print the committee's Proceedings

The Honourable Senator Andreychuk moved — That the committee print 500 copies of its Proceedings and that the Chairman be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

5. Authorization to hold meetings, to print evidence when quorum is not present**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 14 octobre 1999

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, pour sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, Lewis, Losier-Cool, Stewart et Stollery (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme (1).

Également présents: Peter Berg et Wolfgang Koerner, de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

1. Élection du président

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier du comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que l'honorable sénateur Stewart soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier invite le président à occuper le fauteuil.

2. Élection du vice-président

L'honorable sénateur Bolduc propose, que l'honorable sénateur Andreychuk soit élue vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

3. Sous-comité du programme et de la procédure

L'honorable sénateur Losier-Cool propose — Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, de la vice-présidente et de l'honorable sénateur Stollery; Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

4. Impression des délibérations du comité

L'honorable sénateur Andreychuk propose — Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations et que le président soit autorisé à modifier cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

5. Autorisation de tenir des réunions et de permettre la publication en l'absence de quorum

The Honourable Senator Andreychuk moved — That, pursuant to rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

6. Financial Report

The Honourable Senator Atkins moved — That, pursuant to rule 104, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

7. Research Staff

The Honourable Senator Corbin moved — that the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee; that the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it; That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and that the Chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

8. Authority to commit funds and certify accounts

The Honourable Senator Bolduc moved — That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in the Chairman's absence, the Deputy Chairman; and That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chairman, or the Deputy Chairman, and the Clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

9. Travelling and living expenses of witnesses

The Honourable Senator Corbin moved — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

10. Electronic media coverage of public meetings

L'honorable sénateur Andreychuk propose — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, à condition qu'un représentant de chaque parti soit présent.

La question, mise aux voix, est adoptée.

6. Rapport financier

L'honorable sénateur Atkins propose — Que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

7. Personnel de recherche

L'honorable sénateur Corbin propose — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité; que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions qui lui sont déférés; Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à négocier les contrats et à faire appel aux services d'experts-conseils dont il peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

8. Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer

L'honorable sénateur Bolduc propose — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds soit conférée au président, ou en son absence, à la vice-présidente; et Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou à la vice-présidente, et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

9. Frais de déplacement et de séjour des témoins

L'honorable sénateur Corbin propose — Que, conformément aux directives du Sénat concernant les dépenses des témoins, les témoins invités à comparaître devant le comité soient remboursés de leurs frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables et ce, à raison de tout au plus deux délégués par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

La question, mise aux voix, est adoptée.

10. Diffusion des réunions publiques par médias électroniques

The Honourable Senator Losier-Cool moved — That the Chairman be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and That the subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

11. Budget NATO — PEACEKEEPING

It was agreed — That the Budget in the amount of **\$59,470** relating to the NATO—Peacekeeping Study be adopted and presented to the Internal Economy Committee for approval.

12. Budget European Monetary Union

It was agreed — That the Budget in the amount of **\$6,500** relating to the European Monetary Union be adopted and presented to the Internal Economy Committee for approval.

At 11:45 p.m., the committee proceeded *in camera* to consider future business.

At 12:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Losier-Cool propose — Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser les réunions publiques du comité par les médias électroniques, de manière à déranger le moins possible les travaux; et que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre ces diffusions, à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

11. Budget OTAN — OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Il est convenu — Qu'un budget de **\$9 470 \$** pour la réalisation d'une étude sur l'OTAN et les opérations de maintien de la paix soit adopté et présenté au comité de régie interne, aux fins d'approbation.

12. Budget — Union monétaire européenne

Il est convenu — Qu'un budget de **6 500 \$** pour la réalisation d'une étude sur l'union monétaire européenne soit adopté et présenté au comité de régie interne, aux fins d'approbation.

À 11 h 45, le comité se réunit à huis clos pour examiner ses travaux futurs.

À 12 h, le comité s'ajourne jusqu'à convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 14, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 10:30 a.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Ms Line Gravel, Clerk of the Committee: Honourable senators, I see a quorum.

The first item on the agenda today is the election of a chairman, and I am prepared to accept nominations to that effect.

Senator Lewis: I move that Senator Stewart be chairman of the committee.

Ms Gravel: It was moved by the Honourable Senator Lewis that the Honourable Senator Stewart be chairman of the committee. Are there any other nominations?

If not, is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Ms Gravel: Carried.

Honourable Senator Stewart, please take the Chair.

Senator John B. Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I attribute the fact that there was no opposition to the realization that the time remaining to me in the Senate is restricted. I appreciate your confidence.

The second order of business is the election of a deputy chair. Do we have a motion?

Senator Bolduc: I move that Senator Andreychuk be deputy chair of the committee.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Honourable senators, the next order of business relates to the Subcommittee on Agenda and Procedure. Could we have a motion?

Senator Losier-Cool: Honourable senators, I move:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 14 octobre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères tient aujourd'hui sa séance d'organisation, à 10 h 30.

[Traduction]

Mme Line Gravel, greffière du comité: Honorables sénateurs, vous avez quorum.

Le premier point à l'ordre du jour d'aujourd'hui est l'élection d'un président, et je suis disposée à accepter les mises en candidature.

Le sénateur Lewis: Je propose que le sénateur Stewart devienne président du comité.

Mme Gravel: Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis que l'honorable sénateur Stewart soit président du comité. Y a-t-il d'autres mises en candidature?

N'en voyant aucune, plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Mme Gravel: Adopté.

J'invite l'honorable sénateur Stewart à occuper le fauteuil.

Le sénateur John B. Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'attribue l'absence d'opposition à ma candidature au fait que mes collègues se rendent compte que le temps qui me reste au Sénat est limité. Je vous sais gré de la confiance que vous me témoignez.

Le deuxième point à l'ordre du jour est l'élection d'un vice-président. Est-ce que quelqu'un veut présenter une motion?

Le sénateur Bolduc: Je propose que le sénateur Andreychuk soit vice-présidente du comité.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Honorables sénateurs, le prochain point à l'ordre du jour porte sur le sous-comité du programme et de la procédure. Quelqu'un veut-il présenter une motion?

Le sénateur Losier-Cool: Honorables sénateurs, je propose:

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit constitué du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Senator Corbin: May I ask the significance of the words “the usual consultations”? I have always been mystified by that.

The Chairman: I am not in a position to give a conclusive definition.

Senator Corbin: Are you one of the persons to be consulted?

The Chairman: Yes. I would be consulted and I would consult with the deputy chairman.

Senator Corbin: And it stops there?

The Chairman: Probably not. I do not know that there is an established formula for the performance of this duty.

Senator Corbin: But you have had some past practice in other situations.

The Chairman: Yes.

Senator Corbin: How far do the consultations go? I ask this as a backbencher.

The Chairman: Your modesty is unbecoming because of your great experience. I am not in a position to attempt a conclusive definition of that term.

Senator Corbin: Would I be consulted, for example?

The Chairman: If you wish to be consulted.

Senator Corbin: Would the committee be consulted?

The Chairman: I think the committee would not be consulted as a whole. In other words, there would not be a motion in the committee.

Senator Corbin: The committee would be faced with a fait accompli, then?

Senator Bolduc: No. There would be a recommendation from the subcommittee. That is why the third paragraph states that the subcommittee reports its decision to the committee.

Senator Corbin: “Its decision.” That is a fait accompli. You will have to withdraw your previous statements. A decision is a decision. It is final. Therefore, as committee members, we have no say. That is fine. I wanted merely to know the routine.

I will propose that the subcommittee report and seek the approval of this committee for any nominee to fill the vacancy on the steering committee.

I think that is the way democracy should work at the committee level.

The Chairman: Do you want to move an amendment to the motion?

Senator Corbin: I am moving that the committee proceed with its so-called usual consultations but that it report back to this committee with the recommendation of an individual to complete membership of the steering committee.

The Chairman: Before I put your proposed amendment, would you clarify? You used the term “the committee”. The committee does not exist until that third person has been selected and,

Le sénateur Corbin: Peut-on m'expliquer ce qu'on entend par «les consultations d'usage»? Cela m'a toujours laissé perplexe.

Le président: Je suis mal placé pour proposer une définition concluante.

Le sénateur Corbin: Êtes-vous l'une des personnes qu'on consulte?

Le président: Oui. On me consulterait et je consulerais le vice-président.

Le sénateur Corbin: Et c'est tout?

Le président: Sans doute que non. Que je sache, on n'exécute pas cette tâche selon une convention établie.

Le sénateur Corbin: Mais vous avez participé à cette expérience dans d'autres situations.

Le président: Oui.

Le sénateur Corbin: Et quelle est l'ampleur de ces consultations? Je pose la question en tant que sénateur de l'arrière-banc.

Le président: Votre vaste expérience vous interdit une telle modestie. Je ne suis pas en mesure de tenter de définir l'expression d'une façon concluante.

Le sénateur Corbin: Est-ce qu'on me consulterait, par exemple?

Le président: Si vous le désirez.

Le sénateur Corbin: Est-ce qu'on consulterait le comité?

Le président: Je pense qu'on ne consulterait pas le comité plénier. En d'autres termes, on ne soumettrait pas de motion au comité.

Le sénateur Corbin: Le comité serait donc par conséquent placé devant un fait accompli?

Le sénateur Bolduc: Non. Le sous-comité soumettrait une recommandation. C'est pourquoi le troisième alinéa dit que le sous-comité fait rapport de sa décision au comité.

Le sénateur Corbin: «Sa décision.» C'est un fait accompli. Vous allez devoir retirer ce que vous avez dit. Une décision, c'est une décision. C'est sans recours. Cela signifie qu'en tant que membres du comité nous n'avons pas notre mot à dire. C'est très bien; je voulais simplement connaître la procédure.

Je vais proposer que le sous-comité fasse son rapport et demande au comité d'approuver les mises en candidature pour combler les postes vacants au comité directeur.

Je pense que se serait une façon démocratique de faire les choses, en comité.

Le président: Voulez-vous proposer un amendement à la motion?

Le sénateur Corbin: Je propose que le comité fasse lesdites consultations d'usage mais que son rapport au comité prenne la forme d'une recommandation; qu'il propose le nom d'une personne pour compléter la liste de membres du comité directeur.

Le président: Avant que je ne soumette votre amendement au comité, pourriez-vous me fournir une précision? Vous avez parlé du «comité». Le comité n'existe pas jusqu'à ce qu'on ait choisi

consequently, could not report. How is that problem to be overcome?

Senator Corbin: Why do we not do it here and now? Why do we not do this as a committee? You talked about my experience in your previous comment. My previous experience in committees, which goes back quite a ways, Mr. Chairman, is that that the whole membership of the committee designates the members of the subcommittee, ascertaining that proper representation in terms of party and sometimes regionalism and so on and so forth is noted and taken into account.

The Chairman: Let me tell you what went on in this committee in the last session and what the arrangement was.

I was the chairman, and I came from Atlantic Canada. Senator Andreychuk was the deputy chairman, and she came from what is often referred to Western Canada, or the west. Senator Stollery was the third member of the steering committee, and he comes from Toronto, what some people call "Tomland". That was the arrangement. We heard no objection to that. That is how it shook down the last time, Senator Corbin.

Senator Corbin: Was that deliberate or accidental?

The Chairman: I think it was done deliberately.

Senator Corbin: That is fine.

Senator Stollery: May I make a slight observation? Some time ago, there was an actual motion in which I was put on the steering committee. It was not in the last session but in some previous session. Do you recall that, Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: It was a long time ago.

Senator Stollery: Yes, it was a while ago.

Senator Prud'homme: Briefly, I feel embarrassed when I hear it is by region. I see one which is completely ignored, and it is quite an important one. If someone was to speak, they could say there is no Quebec representative. I am not putting that to you, but please keep away from a discussion about regionalism. Otherwise, one is bound to ask about Quebec.

In my experience of 30 years in the House of Commons, 25 years chairing all kinds of committees, when we were putting together the steering committee, we arrived at a motion saying, "The following people shall sit on the committee." You first agree on the number. You have three, and that is perfect. Then you say it shall consist of the chairman, the deputy chairman, and you name someone else, and that is the steering committee.

Even now you talk about consultation. To be frank, I am always extremely worried about these words. Consultation with whom? It is like these members of the House of Commons who are waiting for a call that will never come from upstairs. Why not put the three names?

cette troisième personne et, par conséquent, il ne pourrait pas présenter de rapport. Comment contourner cette difficulté?

Le sénateur Corbin: Pourquoi ne pas régler cela ici, maintenant? Pourquoi ne pas le faire en tant que comité? Auparavant, vous avez fait allusion à mon expérience. Selon mon expérience antérieure des comités, qui remonte assez loin, monsieur le président, tous les membres du comité désignent les membres du sous-comité, s'assurant qu'on tienne bien compte de la représentation des partis, des régions, et cetera.

Le président: Permettez-moi de vous faire part de ce qui s'est passé au sein de ce comité pendant la session précédente et des arrangements que nous avons pris.

J'étais le président du comité, et je suis originaire des Maritimes. Le sénateur Andreychuk était vice-présidente, et elle est originaire de l'Ouest du Canada. Le sénateur Stollery était le troisième membre du comité directeur et il vient de Toronto, qu'on appelle parfois «Tomland». C'est l'entente qui a été conclue. Personne ne s'y est opposé. C'est comme cela que nous avons fait les choses la dernière fois, sénateur Corbin.

Le sénateur Corbin: Mais cette répartition était-elle fortuite ou voulue?

Le président: Je pense qu'elle était voulue.

Le sénateur Corbin: Dans ce cas-là, c'est très bien.

Le sénateur Stollery: Puis-je faire une brève observation? Il y a un certain temps, on a présenté une motion en bonne et due forme faisant de moi un membre du comité directeur. Ce n'était pas lors de la session précédente, mais dans une session antérieure. Vous en souvenez-vous, sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk: Cela fait très longtemps.

Le sénateur Stollery: Oui, cela fait déjà quelque temps.

Le sénateur Prud'homme: Brièvement, je suis troublé d'entendre qu'on nomme les membres du comité en fonction de leur région d'origine. Il y en a une qui brille par son absence, malgré son importance certaine. Si quelqu'un voulait faire un commentaire sur la situation, il pourrait dire qu'il n'y a pas de représentant du Québec. Je vais m'abstenir de tout commentaire, mais peut-être devriez-vous éviter de parler de régionalisme. Autrement, on va certainement vous poser des questions à propos du Québec.

Pendant mes 30 années d'expérience à la Chambre des communes, et j'en ai passé 25 à présider toutes sortes de comités, quand nous formions un comité directeur, nous nous mettions d'accord sur une motion qui disait: «Les personnes suivantes vont siéger au comité.» D'abord, vous vous mettez d'accord sur le nombre de personnes. Vous en voulez trois, et c'est parfait. Ensuite, vous dites que le comité sera constitué du président, du vice-président, et vous nommez une troisième personne, et voilà: vous avez votre comité directeur.

Maintenant, vous parlez de consultations. Très franchement, je suis toujours très inquiet quand j'entends cette expression. Qui allez-vous consulter? C'est comparable à la situation des députés de la Chambre des communes qui attendent un appel d'en haut qui ne viendra jamais. Pourquoi ne pas proposer les trois noms?

The Chairman: I do not feel comfortable with changing the procedure of committees. This is the standard procedure.

Senator Prud'homme: It is not written anywhere.

Senator Corbin: We are masters of our house.

The Chairman: There is a practice. It is after the usual consultations. Would members prefer that we not proceed with this motion until the usual consultations have taken place?

Senator Stollery: Mr. Chairman, we have business to do. We have a report to make. I will not get into a discussion over the actual technical details of the steering committee, but I do not think we want to put anything off which would upset our very tight agenda for the next few days. We are in a very tight schedule here. That is my only observation.

Senator Losier-Cool: Mr. Chairman, I moved the motion, but someone else is free to move any amendments they choose. You talked about consultation, and you mentioned the regions. It should also be mentioned that there are two official languages in Canada, and they should be represented on any subcommittee. Perhaps that could be considered when doing your consultation. I understand that Senator Stollery can offer that service.

The Chairman: Yes.

[Translation]

Senator Corbin: Senator Stollery is correct. We are beginning a new session of Parliament and we have important work to do.

I have observed that the traditional privileges that senators have enjoyed in this institution have gradually eroded. Recently, the Speaker of the Senate ruled that senators are not entitled to be notified of subcommittee or steering committee meetings.

It has always been my understanding that traditionally, all senators could attend any meeting of any Senate committee.

I intend to fight this trend because I see it as an erosion of my rights as a parliamentarian. Personally, I disagree with the ruling that was handed down.

It is quite possible that not so very long ago, we were informed of the decisions made by the steering committee, without necessarily having the right to comment on them or try to change them. In the case of a committee such as this, it is important that we acknowledge certain existing rights.

I had no intention of raising this matter this morning, but on reading the text, I became mildly annoyed. I would not want to be taken for granted as a member of this committee.

Le président: Je ne suis pas à l'aise face à l'idée de modifier la procédure des comités. C'est la procédure normale.

Le sénateur Prud'homme: Elle n'a jamais été couchée sur papier.

Le sénateur Corbin: Nous sommes les maîtres de notre procédure.

Le président: Mais il y a une consigne. La personne est nommée après les consultations d'usage. Les sénateurs ne préféreraient-ils pas réserver cette motion jusqu'à ce que les consultations d'usage aient eu lieu?

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, nous avons du travail à faire. Nous avons un rapport à préparer. Je ne vais pas me lancer dans un débat sur les détails techniques de la constitution du comité directeur, mais je pense que nous ne devrions rien reporter qui puisse nuire à notre programme très chargé des quelques jours qui viennent. Le temps nous presse. C'est mon seul commentaire.

Le sénateur Losier-Cool: Monsieur le président, j'ai proposé la motion, mais chacun est libre de proposer des amendements si bon lui semble. Vous avez parlé de consultations et vous avez mentionné les régions. On devrait aussi rappeler qu'il y a deux langues officielles au Canada et que tous les sous-comités devraient être constitués de façon à en tenir compte. Peut-être pourrait-on considérer ce fait quand ces consultations auront lieu. Je crois comprendre que le sénateur Stollery peut s'en charger.

Le président: Oui.

[Français]

Le sénateur Corbin: Le sénateur Stollery a raison. Nous sommes au début d'une nouvelle session parlementaire et nous avons un travail important à faire.

Je constate que dans cette institution, les privilèges traditionnels des sénateurs sont graduellement érodés. Dernièrement, le Président du Sénat a rendu une décision à l'effet que les sénateurs n'ont aucun droit d'être avisés des réunions des sous-comités ou des comités directeurs des comités.

J'ai toujours compris que traditionnellement tous les sénateurs pouvaient assister à toutes les réunions de tous les comités du Sénat.

J'ai l'intention de combattre cette tendance car il s'agit d'une érosion de mes droits en tant que parlementaire. D'un point de vue personnel, je ne suis pas d'accord avec la décision rendue à ce sujet.

Il se peut fort bien que dans un passé récent, nous ayons été informés des décisions du comité directeur sans avoir le droit de commenter ou de changer ces décisions. Dans un comité comme celui-ci, il est important que certains acquis soient reflétés.

Je n'avais pas l'intention de soulever ce point aujourd'hui, mais à la lecture du texte, j'ai été légèrement chatouillé. Je ne voudrais pas qu'on me prenne pour acquis en tant que membre de ce comité.

I dislike it when the committee is confronted with decisions made earlier as to the membership of the steering committee and the choice of witnesses, as we have seen happen in the past. I would also like to point out that the committee heard from very few French-speaking witnesses when this matter was considered.

Everything is decided in advance. We are presented with a fait accompli. I feel that my ability to work in my own language and with people who speak my language is being increasingly limited. We hear testimony from many English-speaking university professors, but from very few French-speaking witnesses. Do not imagine for one moment that in future I will go along with decisions made in advance.

You can proceed as you wish to select a third person to sit on the subcommittee on agenda and procedure, but understand that I plan to question your choice of witnesses in the future. I want to be consulted on this matter. We are not getting a complete picture of the Canadian perspective when it comes to international questions. We must rectify this in future.

[English]

The Chairman: I did not realize that you had a problem, senator.

[Translation]

Senator Corbin: I am not the only one who has a problem with this.

[English]

The Chairman: I do not recall that you ever spoke with me about it. I am most apologetic for not asking if you had a problem.

Senator Prud'homme: As Senator Corbin put it, I think there is a way around that. I have not pushed any case here because I am not a full member of the committee. Therefore, I observe and I register. However, the senator has a point.

One way to get around the senator's concerns is for each member to put forward a tentative list of people they would like to hear as witnesses. A final list is made out of that list.

To be frank, I have letters I could give to Senator Corbin now, because of his interest, and to others. I did not want to do it because I am not a full member of the committee. I know when to stop.

Many great scholars from the University of Montreal, Université Laval and Université du Québec à Montréal have never been asked to appear as witnesses before the committee.

Senator Corbin has a good point. There is a point of view that is totally different from that of the majority in Canada. Perhaps the steering committee could address this issue, because it needs approval.

Je n'aime pas que l'on présente au comité des décisions prises préalablement en ce qui concerne la personne qui devra siéger au comité directeur et le choix des témoins, comme cela est arrivé par le passé. Également, je tiens à souligner que nous n'avons pas eu beaucoup de témoins de langue française à ce comité lors de l'étude de cette question.

Tout est décidé d'avance. Tout nous est présenté sur un plateau. Je me sens de plus en plus restreint dans ma capacité à travailler dans ma langue et avec des concitoyens de ma langue. Nous avons eu beaucoup de professeurs d'universités de langue anglaise comme témoins mais peu ou personne de langue française. Ne croyez pas qu'à l'avenir je vais accepter ces décisions prises à l'avance.

Procédez comme vous le voulez quant au choix de la troisième personne qui fera partie du sous-comité du programme et de la procédure, mais mettez-vous bien dans la tête que je vais remettre en question vos choix de témoins à l'avenir. Je voudrais être consulté sur le choix des témoins. On transmet ainsi une vision réduite du Canada sur des questions internationales. À l'avenir, il faudra en tenir compte.

[Traduction]

Le président: Je ne savais pas que vous aviez un problème, sénateur.

[Français]

Le sénateur Corbin: Je ne suis pas le seul à avoir un problème.

[Traduction]

Le président: Je ne me souviens pas que vous m'en ayez parlé. Vous me voyez confus; je suis désolé de ne pas vous avoir demandé si vous aviez un problème à cet égard.

Le sénateur Prud'homme: Comme le sénateur Corbin l'a dit, je pense qu'il y a une façon de contourner le problème. Je n'ai défendu aucune cause ici parce que je ne suis pas membre à part entière du comité. Par conséquent, j'observe et je note. Quoi qu'il en soit, l'idée que propose le sénateur est bonne.

L'une des façons de calmer les inquiétudes des sénateurs serait que chaque membre du comité propose une liste provisoire de témoins éventuels. Ensuite, on dresse une liste définitive en choisissant des noms tirés de cette première liste.

Pour parler franchement, j'ai des lettres que je pourrais remettre dès maintenant au sénateur Corbin, à cause de l'intérêt qu'il manifeste pour la question, ainsi qu'à d'autres. Je ne voulais pas le faire parce que je ne suis pas membre à part entière du comité. Je sais quand m'arrêter.

Il y a de nombreux spécialistes éminents de l'Université de Montréal, de l'Université Laval et de l'Université du Québec à Montréal qui n'ont jamais été invités à comparaître devant le comité.

Le sénateur Corbin a fait une observation fort judicieuse. Il existe un point de vue qui diffère totalement de celui de la majorité au Canada. Le comité directeur pourrait peut-être se pencher sur la question, car il faudrait son approbation.

The Chairman: I understand, Senator Prud'homme. That is exactly what we have done in the past in this committee.

Senator Andreychuk: We must not leave it on the record that members have not been allowed to provide names. I believe the opposite is true. We have been encouraging them.

I am not saying that sitting as the deputy chairman. I am saying that was the case before I was deputy chairman. I have never been restricted from giving names. It is our duty to put forward whomever we think would be good.

I do not recall in the six years I have sat on this committee that we have denied the names put forward. Sometimes the witnesses could not come or we were not sitting and they did not appear, but my names were always taken into account. From our side, we have all contributed names when we felt we had them.

The Chairman: We have a motion in amendment, moved by Senator Corbin. Perhaps Senator Corbin could repeat his language so that the committee could consider it.

Senator Corbin: Let me say, first, that I have no opposition to Senator Stollery being the third member of that steering committee. Rather, I would suggest that we ignore this motion and that you take instead my proposal that Senator Stollery be the third member of the steering committee. I make it a formal motion.

The Chairman: We will assume that the usual consultations have taken place.

Senator Corbin: The usual consultations have taken place with the committee members.

The Chairman: We now have a subcommittee on Agenda and Procedure consisting of Senator Stollery, Senator Andreychuk, and Senator Stewart, and we have it in the form of a motion.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next order of business relates to the printing of our proceedings. Do we have a motion?

Senator Andreychuk: Honourable senators, I move:

That the committee print 500 copies of its proceedings and that the Chairman be authorized to adjust this number to meet demand.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next order of business pertains to an authorization to hold meetings and to print evidence when a quorum is not present. Could I have a motion, please?

Le président: Je comprends, sénateur Prud'homme. C'est exactement ce que nous avons fait par le passé au sein de ce comité.

Le sénateur Andreychuk: Nous ne devons pas laisser consigner au procès-verbal sans la contester l'affirmation selon laquelle on a empêché les sénateurs de fournir des noms. Je pense que c'est le contraire qui est vrai. Nous les avons encouragés.

Ce n'est pas parce que je suis vice-présidente que je dis cela; c'était le cas avant que je ne devienne vice-présidente. On ne m'a jamais empêché de proposer des noms. Il nous incombe de proposer les noms de ceux ou celles qui nous semblent compétents.

Que je me souvienne, au cours des six ans où j'ai siégé à ce comité, on n'a jamais rejeté d'emblée les noms de témoins proposés. Parfois les témoins ne pouvaient pas venir, ou nous ne siégeons pas et ils ne pouvaient comparaître, mais les noms que j'ai proposés ont toujours été pris en considération. De notre côté, nous avons tous proposé des noms quand nous en avons à proposer.

Le président: Nous sommes saisis d'un amendement proposé par le sénateur Corbin. Peut-être que le sénateur Corbin pourrait répéter sa proposition pour que le comité puisse y réfléchir.

Le sénateur Corbin: Premièrement, permettez-moi de dire que je ne m'oppose aucunement à ce que le sénateur Stollery soit le troisième membre du comité directeur. Plutôt, je vous propose de laisser tomber cette motion et d'accepter, plutôt, ma proposition selon laquelle le sénateur Stollery serait le troisième membre du comité directeur. Je le propose officiellement.

Le président: Nous allons supposer que les consultations d'usage ont eu lieu.

Le sénateur Corbin: Les consultations d'usage ont eu lieu auprès des membres du comité.

Le président: Le comité est saisi d'une motion portant création du sous-comité du programme et de la procédure, constitué du sénateur Stollery, du sénateur Andreychuk et du sénateur Stewart.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

Le prochain point à l'ordre du jour porte sur l'impression de nos délibérations. Est-ce que quelqu'un propose une motion?

Le sénateur Andreychuk: Honorables sénateurs, je propose:

Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations et que le président soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

Le prochain point à l'ordre du jour porte sur l'autorisation de tenir des réunions et de permettre la publication des témoignages en l'absence de quorum. Quelqu'un veut-il présenter une motion à cet effet, s'il vous plaît?

Senator Andreychuk: Honourable senators, I move:

That, pursuant to rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item on our agenda is the matter of a financial report.

Senator Atkins: Honourable senators, I move:

That, pursuant to rule 104, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

With regard to research staff, do you have the text of that motion before you? If so, I presume we need read it out.

Senator Corbin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators? Any discussion?

Senator Prud'homme: Does the committee draft its budget prior to incurring expenses, or does it wait to see what it will need and how much it will cost? We may need various specialists at high cost. Was that addressed in the budget that was voted on?

The Chairman: A budget was drawn up in the last session to cover the two references with which we have been dealing. Part of that money has been spent. Proposed motions 11 and 12 would draw against the amount allocated by Internal Economy for this committee in this fiscal year. We would not be asking for new money.

Senator Prud'homme: You think that you will have enough money to finish the work within that budget. That is very interesting because the necessary extra staff is very expensive.

The Chairman: Earlier, I should have mentioned in the Senate that we did not spend hundreds of thousands of dollars. This committee has been penurious.

I shall ask the clerk of the committee to explain the budgetary situation.

Ms Gravel: Our budget was approved to complete the study, but when Parliament prorogued, the budget no longer existed. Therefore, to complete this study I simply put forth the same

Le sénateur Andreychuk: Honorables sénateurs, je propose:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant de chaque parti soit présent.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

Le prochain point à l'ordre du jour est le rapport financier.

Le sénateur Atkins: Honorables sénateurs, je propose:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

En ce qui a trait au personnel de recherche, avez-vous cette motion sous les yeux? Si c'est le cas, je suppose que nous n'avons pas besoin de la lire.

Le sénateur Corbin: J'en propose la motion.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs? Y a-t-il des observations?

Le sénateur Prud'homme: Est-ce que le comité prépare son budget avant de faire ses dépenses, ou attend-t-il de voir ce dont il aura besoin et ce qu'il en coûtera de mener à bien ses travaux? Nous aurons peut-être besoin de divers spécialistes qui nous coûtent un pont d'or. Est-ce qu'on en a tenu compte dans le budget qui a été voté?

Le président: Un budget a été préparé lors de la session précédente pour nous permettre d'exécuter nos deux ordres de renvoi. Ces sommes ont été dépensées en partie. Les motions aux numéros 11 et 12 nous permettraient d'allouer des sommes additionnelles à même le montant accordé au comité par le comité de la régie interne pour les travaux du comité pendant cet exercice financier. Nous ne demandons pas de nouveaux crédits.

Le sénateur Prud'homme: Vous prévoyez avoir suffisamment d'argent pour terminer vos travaux dans les limites de ce budget. C'est fort intéressant, parce que le personnel additionnel qu'il nous faut est grassement payé.

Le président: J'aurais dû mentionner auparavant, au Sénat, que nous n'avons pas dépensé des centaines de milliers de dollars. Notre comité est très parcimonieux.

Je vais demander à la greffière du comité de nous faire état de la situation budgétaire.

Mme Gravel: On avait approuvé notre budget pour compléter l'étude. Mais quand le Parlement s'est prorogé, le budget est devenu caduc. Par conséquent, pour pouvoir compléter cette

budget as we had in the previous session. We are asking for no new money.

Senator Corbin: With regard to the motion I just made about the committee asking the Library of Parliament to assign research officers, and with respect to the chair being authorized to obtain authority from the Senate to engage the services of counsel, technical, clerical and other personnel, I hope the provisions of the Official Languages Act will be abided in all respects.

This comment is linked to my previous comment with respect to the choice of witnesses before the committee on any and every matter. I suspect that witnesses are usually chosen based on exploration and research done by our able staff. I do not want to take anything away from them, but it is essential that they be sensitized to the fact that all of Canada should be heard before this committee. I commented on the fact that we have not had many French-speaking witnesses in the past. That is not only regrettable, but it is a loss to this committee. We have French-speaking Canadians who have vast experience in the diplomatic field, in NGOs, at the university educational level, in business, et cetera. Many of them would want to appear before this committee to express views and opinions and to make suggestions. However, they must be called.

I do not know many of them personally, but I expect that our staff would be well-informed or would obtain information in that respect so that we have a much broader view of the world than we have had in the past. I have nothing against university people, but I believe that they do not have much pragmatic experience. I would like to see more real people before this committee. I make this comment hoping that every player at every level will keep it in mind in the future.

Senator Stewart: If any honourable senator has the names of people they think the committee should hear, they should bring those names forward. Perhaps I ought to have emphasized that more than I did in the past. Members of the committee did indeed put forward names and we sought to have the persons suggested come before the committee. However, perhaps I ought to have gone back two or three times to the members of the committee to insist that they put names forward. I commit myself to do so as of now.

If you have names of people that you would like this committee to hear relative to our present references, please give us your list immediately, because we have specific time limits. We would appreciate that.

Senator Corbin: That is fine, as far as it goes, but our research and support staff are supposedly the experts in this field by dint of their knowledge, experience, and certainly their contacts. Is there any reason they could not broach with us, as individual members do from time to time, the possibility of having certain witnesses appear before this committee because they represent certain

étude je vais simplement proposer de nouveau le budget qui avait été prévu pendant la session précédente. Nous ne demandons pas de fonds additionnels.

Le sénateur Corbin: En ce qui a trait à la motion que je viens de présenter portant que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des adjoints de recherche, et pour ce qui est d'autoriser le président à obtenir du Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, de personnel de soutien et autres, j'espère qu'on va respecter les dispositions de la Loi sur les langues officielles à tous ces égards.

Mon commentaire est lié à mon observation précédente, qui portait sur le choix des témoins devant comparaître devant le comité sur tous les sujets possibles et impossibles. Je soupçonne qu'on choisit généralement les témoins à la lumière des enquêtes et de la recherche effectués par notre personnel compétent. Je ne veux rien leur enlever, mais il est essentiel qu'on les sensibilise au fait que le comité doit entendre des représentants de partout au Canada. J'ai soulevé le fait que nous n'avons pas entendu un grand nombre de témoins de langue française par le passé. Non seulement est-ce regrettable, mais c'est une perte pour le comité. Nous avons des Canadiens de langue française qui ont une vaste expérience du monde diplomatique, des ONG, du milieu universitaire, de l'industrie, et cetera. Sans doute qu'ils seraient nombreux à vouloir comparaître devant ce comité pour exprimer leurs points de vue et leurs opinions, et pour formuler des recommandations. Il faut toutefois que quelqu'un se donne la peine de les inviter.

Je n'en connais pas un grand nombre personnellement, mais j'imagine que notre personnel serait bien informé ou pourrait obtenir les renseignements voulus à cet égard pour que nous puissions élargir notre perspective sur le monde. Je n'ai rien contre les universitaires, mais je crois savoir qu'ils n'ont pas nécessairement une vaste expérience pratique. J'aimerais que le comité entende un plus grand nombre de gens ordinaires qui évoluent dans d'autres sphères moins éthérées. C'est en espérant que tous les intervenants à tous les niveaux en tiendront compte de cette que je fais cette observation.

Le sénateur Stewart: Les sénateurs qui ont des noms de personnes à proposer au comité devraient les soumettre. J'aurais peut-être dû insister là dessus plus que je ne l'ai fait par le passé. Des membres du comité ont en effet présenté des noms et nous avons cherché à convoquer les personnes dont les noms avaient été proposés. Cependant, j'aurais peut-être dû revenir à la charge et insister auprès des membres du comité pour qu'ils présentent des noms. Je m'engage à le faire dès à présent.

Si vous avez des noms de personnes à proposer au comité relativement à nos ordres de renvoi actuels, veuillez nous en fournir la liste sans tarder, parce que nous avons des délais précis à respecter. Nous vous en saurions gré.

Le sénateur Corbin: Ça va jusqu'ici, mais notre personnel de recherche et notre personnel de soutien sont supposément les experts dans ce domaine compte tenu de leurs connaissances, de leur expérience et, sans contredit, de leurs contacts. Existe-t-il une raison pour laquelle ils ne pourraient pas nous proposer, comme des membres le font de temps à autre, des témoins parce qu'ils

interests, certain communities, and certain views in Canada? The tendency has been to crystallize many of these issues around central Canadian universities and a certain establishment, with the rest of the people being ignored.

I think that, as individual members, we ought to have more input. As I have told you, I am a humble man. I do not have all these contacts and I do not know all these people. However, I would expect our staff to put the options before us in a very realistic way and to ascertain that we do get this broad range of views from Canadians from across the country.

Senator Prud'homme: Senator Corbin has touched on an important point. I rely on our able staff to open up the avenues of possibility, to introduce to us the people who have written and to present their résumés. Certain issues are so technical that we end up with a club.

I met today the witnesses of Mr. Graham. They are the same witnesses I called when I was chairman in the 1980s. They are the experts.

The Chairman: The staff has heard the comments of Senator Corbin and Senator Prud'homme, and they look as if they are prepared to be obedient.

Mr. Wolfgang Koerner, Researcher, Library of Parliament: When we selected these witnesses, we did a bit of cherry-picking. The procedure discussed by the two senators is the exact procedure used on the House of Commons side. Here we were in a bit of a hurry. There were a variety of obvious witnesses from whom to choose.

We tried to call on some witnesses from Quebec, but we had trouble fitting them into the schedule, as it was extremely tight.

I take the point, Mr. Chairman. We have taken that obvious course on every committee for which we have suggested witnesses. The community known publicly for defence writing in this country is very small.

Senator Losier-Cool: I was on the subcommittee that considered post-secondary education. It was chaired by Senator Bonnell. We reached the same time limits. The problem was that when the report was submitted to translation, the quality of the translation was poor. Senator Lavoie-Roux used to jump every time that happened.

We do not need a translator, necessarily, when it comes to making a final report. We need someone familiar with the subject matter and the language used, not necessarily someone who translates word for word.

The Chairman: That is a good point. I am thinking particularly of the report on the implications for Canada of what is happening in Europe. The topic is economics; hence, the language tends to be technical. I am sure there are people who are very good at translating that technical language to French, but they may not be ordinary translators.

représentent certains intérêts, certaines communautés et certains points de vue au Canada? On a eu tendance à cristalliser bon nombre de ces questions autour des universités du centre du Canada et d'un certain establishment, laissant de côté le reste des gens.

Je pense que, comme membres, nous devrions avoir une plus grande contribution. Comme je l'ai dit, je suis un homme humble. Je n'ai pas tous ces contacts et je ne connais pas tous ces gens. Cependant, je m'attendrais à ce que notre personnel nous présente les options d'une façon très réaliste et s'assure que nous obtenions ce vaste éventail d'opinions de la part de Canadiens de tous les coins du pays.

Le sénateur Prud'homme: Le sénateur Corbin a soulevé un point important. Je compte sur notre personnel compétent pour élargir les horizons, nous présenter les gens qui nous ont écrit et leurs curriculum vitae. Certaines questions sont si techniques que nous nous retrouvons à la fin avec un groupe sélect.

J'ai rencontré aujourd'hui les témoins de M. Graham. Ce sont les mêmes témoins que j'avais convoqués quand j'étais président dans les années 80. Ce sont les experts.

Le président: Les membres de notre personnel ont entendu les commentaires des sénateurs Corbin et Prud'homme, et ils semblent disposés à obéir.

M. Wolfgang Koerner, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: Quand nous avons choisi ces témoins, nous avons été sélectifs. La procédure dont ont parlé les deux sénateurs est celle utilisée par la Chambre des communes. Dans ce cas-ci, nous étions un peu pressés. Il y avait toute une variété de témoins incontournables parmi lesquels choisir.

Nous avons essayé d'inviter des témoins du Québec, mais nous avons eu du mal à les caser dans le calendrier, car il était extrêmement serré.

Je prends note du commentaire, monsieur le président. Nous avons adopté cette façon de procéder pour chaque comité pour lequel nous avons proposé des témoins. Il n'y a pas beaucoup de gens au pays qui sont connus publiquement pour écrire au sujet de la défense.

Le sénateur Losier-Cool: J'ai siégé au sous-comité qui a étudié l'enseignement postsecondaire. Il était présidé par le sénateur Bonnell. Nous avons connu les mêmes contraintes de temps. L'ennui, c'est que lorsque le rapport nous revenait de la traduction, la qualité de la traduction était médiocre. Le sénateur Lavoie-Roux s'insurgeait chaque fois que cela se produisait.

Nous n'avons pas nécessairement besoin d'un traducteur quand il s'agit de rédiger un rapport final. Nous avons besoin de quelqu'un qui connaît bien le sujet et la terminologie utilisée, pas nécessairement quelqu'un qui traduit mot à mot.

Le président: C'est un bon point. Je pense notamment au rapport sur les conséquences pour le Canada de ce qui se passe en Europe. Le sujet est d'ordre économique et la terminologie a donc tendance à être technique. Je suis sûr qu'il existe des gens qui traduisent très bien ce langage technique en français, mais il peut ne pas s'agir de traducteurs ordinaires.

I am very much aware of the problem. I believe the person preparing that report is also aware of that specific problem, and it is serious. It is less difficult to obtain a good translator in the case of our peacekeeping report because, for the most part, that topic is not as technical. We will bear that in mind.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion of Senator Corbin with regard to research staff?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion is one to commit funds and to certify accounts.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, I move:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or, in the Chairman's absence, the Deputy Chairman; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chairman, or the Deputy Chairman, and the Clerk of the Committee.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion is a standard motion relating to expenses for witnesses.

Senator Corbin: Mr. Chairman, I move:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion is one for electronic media coverage of public meetings of the committee.

Senator Losier-Cool: Mr. Chairman, I move:

That the Chairman be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That, the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Senator Prud'homme: We will have to revise that motion since the Senate will not be sitting for two weeks. In the other motion passed this morning the committee has the power to permit coverage by electronic media.

Je suis très conscient du problème. Je crois que la personne qui prépare ce rapport l'est également, et c'est sérieux. Il est moins difficile d'obtenir les services d'un bon traducteur pour notre rapport sur le maintien de la paix parce que, en grande partie, ce sujet n'est pas aussi technique. Nous en tiendrons compte.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion du sénateur Corbin concernant le personnel de recherche?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

La motion suivante concerne l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, je propose:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, à la vice-présidente, et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président, ou à la vice-présidente, et à la greffière du comité.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

La motion suivante est une motion standard relative aux frais de déplacement des témoins.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, je propose:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

La motion suivante concerne la diffusion des délibérations publiques par médias d'information électroniques.

Le sénateur Losier-Cool: Monsieur le président, je propose:

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Le sénateur Prud'homme: Il nous faudra revoir cette motion étant donné que le Sénat ne siégera pas pendant deux semaines. Dans l'autre motion adoptée ce matin, le comité a le pouvoir d'autoriser la diffusion par les médias d'information électroniques.

Senator Stewart: We have two references. The authority is not given in the second reference. Thus, in one case it would be repetitive. In the other case, it would be necessary, if we are to have electronic media coverage.

Senator Prud'homme: Can we expect you to go ahead with media coverage for the NATO issue?

The Chairman: Are you asking even if this motion does not pass?

Senator Prud'homme: I am sure this motion will pass.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We now come to the matter of budgets. We have two proposed budgets. The proposed budget for the NATO peacekeeping reference is in the amount of \$54,470. Let us deal with that budget first.

I understand there is a breakdown of how that total is reached. It may well be that someone will want to move a motion adding money to both budgets for the purpose of employing a French editor.

Senator Corbin: Mr. Chairman, could you explain?

The Chairman: This was not anticipated, Senator Corbin. However, as a consequence of your intervention here this morning, I raise the possibility that you or someone else may wish to move to increase the budget request so as to permit the employment of a French editor.

Senator Corbin: It was Senator Losier-Cool's suggestion.

What is important is that we do not lose face. There have been many instances in this institution in the past when committee reports were rejected outright by the Senate because of the poor quality of the translation. I remember very well the occasions. One of them had to do with Senator Kelly's special committee on security and related matters. My memory is not very faithful, but the facts are there.

Thus, it is better to ascertain that we obtain a good text before you table any report in the Senate, Mr. Chairman, rather than be faced with the fact that it lacks in quality.

Senator Andreychuk: Are we saying that there is not sufficient money under the rubric "Professional and Other Services" to accomplish a proper French text? I am presuming in this case that we are working from English to French.

The Chairman: Yes, your presumption is correct.

Senator Andreychuk: If we do not have enough, then what would the clerk determine a necessary amount to be?

Le sénateur Stewart: Nous avons deux ordres de renvoi. Le pouvoir n'est pas accordé dans le deuxième ordre de renvoi. Dans un cas, par conséquent, ce serait superflu. Dans l'autre, ce serait nécessaire, si nous devons diffuser par voie de média électroniques.

Le sénateur Prud'homme: Pouvons-nous nous attendre à ce que vous autorisiez la diffusion par les médias électroniques de l'OTAN?

Le président: Voulez-vous dire même si cette motion n'est pas adoptée?

Le sénateur Prud'homme: Je suis sûr.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Nous en sommes maintenant à la question des budgets. Deux budgets nous sont proposés. Celui pour l'ordre de renvoi concernant le maintien de la paix de l'OTAN s'élève à 54 470 \$. Occupons-nous tout d'abord de ce budget.

Je crois comprendre qu'il existe une ventilation qui explique comment ce total est atteint. Il se pourrait bien que quelqu'un veuille proposer une motion pour accroître ces deux budgets afin un éditeur, c'est-à-dire un réviseur français.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, pouvez-vous nous donner des explications?

Le président: Ce n'était pas prévu, sénateur. Cependant, compte tenu de votre intervention de ce matin, je soulève la possibilité que vous ou quelqu'un d'autre veuillez proposer d'accroître le budget de façon à permettre l'embauche d'un réviseur français.

Le sénateur Corbin: C'était la suggestion du sénateur Losier-Cool.

L'important, c'est que nous ne perdions pas la face. Il est arrivé à de nombreuses reprises dans cette institution par le passé que des rapports de comité soient rejetés d'emblée par le Sénat en raison de la piètre qualité de la traduction. Je me rappelle très bien à quelles occasions cela s'est produit. L'un d'entre eux concernait le comité spécial sur la sécurité et les questions connexes du sénateur Kelly. Ma mémoire n'est pas très fidèle, mais les faits sont là.

Il vaut donc mieux s'assurer d'obtenir un bon texte avant de déposer un rapport au Sénat, monsieur le président, plutôt que d'être confronté au fait que sa qualité laisse à désirer.

Le sénateur Andreychuk: Sommes-nous en train de dire qu'à la rubrique «Services professionnels et autres» il n'y a pas assez d'argent pour nous assurer d'obtenir un texte français correct? Je présume que dans ce cas nous travaillons de l'anglais au français.

Le président: Oui, vous avez raison.

Le sénateur Andreychuk: Si nous n'avons pas assez d'argent, la greffière pourrait peut-être déterminer le montant requis?

The Chairman: That is helpful. Under “Professional and Other Services,” we now have provision for a communication consultant. That amount is \$5,000. What is being suggested as a possibility is that we have a second item under that heading, which would be for a French editor, with a provision of \$5,000 to cover that particular item.

Senator Stollery: Mr. Chairman, assuming that can be done under our overall budget, I think it is a very good idea.

I think there is a lot of sense in the comments of Senators Corbin and Losier-Cool regarding the French translation problems. There is no question that having someone participate from the beginning makes a great deal of difference. As we know, there are two forms of translation — one in which you translate the grammar and one in which you translate the sense of what has been said.

I read several languages other than English, and that is a very difficult and complex business. If I am not mistaken, Senator Losier-Cool is saying that we want someone to translate the sense, not just to give us a grammatical translation. If we have someone involved in the process earlier, that will make a difference.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Am I to understand that, under the item “professional services,” the persons who will be retained to draft our report will be able to edit the French version?

I would prefer that we allot more than the \$5,000 specified for this purpose, rather than specify separately that we want French translators to do the job. We would not want to have Canadians complaining that the committee has to hire editors to review the French version of its report.

With respect to item 7, the experts hired should be able to provide us with a French translation that, in addition to being grammatically correct, accurately conveys the meaning of the original text.

[English]

The Chairman: I am reminded by Ms Gravel that the proposed item is not for a translator but for an editor, someone to make sure that the work of the translator meets the requirements.

Senator Losier-Cool, does that help?

Senator Bolduc: From the point of view of public relations, I think she does not want to see the words “French editor.” Instead of having provision for a communications consultant at \$5,000, I think she would like it to be \$10,000, including that but without saying it.

Senator Andreychuk: I do not think we need to state it. It is under “Professional and Other Services,” and we are simply increasing the sum to \$10,000, because I am not sure we will use it on communications. That is always the suggestion we hear from the Internal Economy Committee, and we may want to seek advice on that. However, I think that if we set the amount at \$10,000, it is discretionary and can be used for whatever we need in preparing the report.

Le président: Ce serait utile. À la rubrique «Services professionnels et autres», 5 000 \$ sont prévus pour un consultant en communication. Ce qu'on propose comme possibilité, c'est d'ajouter un deuxième point sous cette rubrique, pour un réviseur français, et de prévoir 5 000 \$ à cette fin.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, à supposer que cela puisse être fait dans les limites de notre budget global, je crois que c'est une très bonne idée.

Je crois que les commentaires des sénateurs Corbin et Losier-Cool concernant les problèmes de traduction vers le français sont tout à fait sensés. Il n'y a pas de doute que cela fait une grande différence quand quelqu'un participe au processus dès le début. Comme nous le savons, il existe deux formes de traduction: l'une où l'on traduit la grammaire et une autre où l'on traduit le sens de ce qui a été dit.

Je lis plusieurs autres langues que l'anglais, et je sais que c'est très difficile et compliqué. Si je ne me trompe pas, le sénateur Losier-Cool dit que nous voulons quelqu'un qui traduise le sens, qui ne nous donne pas seulement une traduction grammaticale. Si quelqu'un participe au processus plus tôt, cela fera une différence.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: À l'article concernant les services professionnels, dois-je conclure que les professionnels qui prépareront notre rapport seront en mesure de l'éditer en français?

Je préférerais que le montant de 5 000 \$ soit augmenté plutôt que de préciser que l'on veut des traducteurs en français. Les Canadiens et les Canadiennes se plaindront: le comité est-il obligé de recourir à des éditeurs pour réviser la version française?

À l'article 7, lorsqu'on parle d'experts-conseils, celui-ci devrait être capable de nous fournir une traduction respectant non seulement la grammaire, mais aussi le sens du texte.

[Traduction]

Le président: Mme Gravel me rappelle que le point proposé ne concerne pas un traducteur, mais un réviseur, quelqu'un qui s'assurera que le travail du traducteur respecte les critères.

Sénateur Losier-Cool, cela vous va-t-il?

Le sénateur Bolduc: Du point de vue des relations publiques, je crois qu'elle ne veut pas voir les mots «réviseur français». Plutôt que de prévoir 5 000 \$ pour un consultant en communication, je crois qu'elle aimerait qu'il y ait 10 000 \$, incluant cela, mais sans le dire.

Le sénateur Andreychuk: Je ne pense pas que nous ayons besoin de le préciser. Cela se trouve sous la rubrique «Services professionnels et autres», et nous ne faisons que porter la somme à 10 000 \$, parce que je ne suis pas certaine que nous nous en servirons pour les communications. C'est toujours la suggestion que nous fait le comité de la régie interne, et il se peut que nous voulions lui demander conseil là-dessus. Cependant, je pense que si nous fixons le montant à 10 000 \$, nous pouvons l'utiliser à notre discrétion pour la préparation du rapport.

The Chairman: The language would be as follows, then: "No. 1: Editor of report and communications consultant — \$10,000." Is that acceptable?

Senator Losier-Cool: We would not specify the editor.

The Chairman: Yes.

Senator Prud'homme: I would prefer that, and I will tell you why. Nothing grates on my nerves more than when I see the word "French" in this type of context. It reminds me of when I would call Bell Canada and ask for a certain number, and they would ask if I wanted a French operator. I would say, "I am not racist. Give me a Polish lady who speaks French." Sometimes the best editors of the French language are not necessarily French Canadians. That is a division that is not necessary. As long as we have someone who is fluent in both languages, we should try to keep away from using such terminology.

The Chairman: I take your point, senator.

Are we agreed on that particular line of the proposed budget?

Senator Bolduc: My problem is that since we had decided that the budget would be \$54,000, do we have the money to go to \$59,000?

The Chairman: Yes, we do.

Perhaps we can move along, then, to the heading "Transportation and Communications." Members who were here last session will know that there were those on the committee who felt we could not complete our work without hearing some witnesses in Washington and New York. This budget has been prepared with a trip to those cities in mind.

Senator Bolduc: I agree with that, Mr. Chairman, because I cannot see how we can talk about NATO without Washington's point of view. That is not realistic.

The Chairman: Is there any problem with regard to the proposed budget of \$49,470 for that purpose? We are budgeting for 10 senators plus two staff.

Senator Atkins: Is that enough money when you consider foreign exchange?

The Chairman: The clerk says yes.

Senator Stollery: When we were on the road in June and July, the accommodations and the travel arrangements were terrific. We did not need any more than that. We were comfortable. Our clerk put it together, and if she puts this trip together in the same fashion, then that will be fine with me. She did a fine job. If she can do that and save money, then I will be even more impressed.

The Chairman: We therefore have the budget as presented, save that the first item, "Professional and Other Services," has been increased from \$5,000 to \$10,000, bringing the total for this particular reference to \$59,470. Is that acceptable to the committee?

Le président: Le texte se livrait comme suit, alors: «N^o 1: Réviseur du rapport et consultant en communication — 10 000 \$». Cela vous convient?

Le sénateur Losier-Cool: Nous n'allons pas dire nommément le réviseur.

Le président: D'accord.

Le sénateur Prud'homme: Je préférerais cela, et je vais vous dire pourquoi. Rien ne m'irrite plus que de voir le mot «français» dans ce genre de contexte. Ça me rappelle les cas où j'appelle Bell Canada pour demander un certain numéro et qu'on me demande si je veux une téléphoniste française. Je réponds: «Je ne suis pas raciste. Passez-moi une Polonaise qui parle français». Il arrive parfois que les meilleurs réviseurs français ne soient pas nécessairement des Canadiens français. C'est une distinction qui n'est pas nécessaire. À partir du moment où nous avons quelqu'un à l'aise dans les deux langues, nous devrions nous garder d'utiliser une telle terminologie.

Le président: C'est noté, sénateur.

Sommes-nous d'accord sur cet élément particulier du budget proposé?

Le sénateur Bolduc: Puisque nous avons décidé que le budget serait de 54 000 \$, je me demande si nous pouvons aller jusqu'à 59 000 \$?

Le président: Oui.

Nous pourrions peut-être passer maintenant à la rubrique «Transports et communications». Ceux qui étaient ici la session dernière se rappelleront que certains membres du comité estimaient que nous ne pouvions terminer notre travail sans entendre des témoins de Washington et de New York. Ce budget a été préparé en vue d'un voyage dans ces villes.

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord avec cela, monsieur le président, parce que je ne peux pas voir comment nous pouvons parler de l'OTAN sans connaître le point de vue de Washington. Ce n'est pas réaliste.

Le président: Y a-t-il un problème concernant le budget proposé de 49 470 \$ à cette fin? Nous prévoyons un budget pour dix sénateurs plus deux membres du personnel.

Le sénateur Atkins: Est-ce assez d'argent si on tient compte du taux de change?

Le président: La greffière dit que oui.

Le sénateur Stollery: Quand nous avons voyagé en juin et en juillet, les arrangements de voyage et l'hébergement étaient extraordinaires. Nous n'avions pas besoin de plus que cela. Nous étions confortables. Notre greffière a tout arrangé, et si elle organise ce voyage de la même manière, je n'aurai sûrement rien à redire. Elle a fait du bon travail. Si elle peut faire cela et économiser de l'argent, je serai encore plus impressionné.

Le président: Nous sommes donc saisis du budget tel que présenté, sauf que le premier point, «Services professionnels et autres» a été porté de 5 000 à 10 000 \$, pour un total de 59 470 \$ pour cet ordre de renvoi en particulier. Les membres du comité sont-ils d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We have a second budget. This refers to our second reference, on the implications for Canada of what is happening within Europe, particularly the implementation of the monetary union. We are asking for \$1,500 relative to that item. Again, the primary purpose is for a consultant on communications, but, consistent with what we did before, we should increase that to \$6,500 to provide for an editor. Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Let us now go on to talk about the future business of the committee. Let me describe the situation. I will start with the work that we have been doing on the European Monetary Union. That work would appear to be almost complete, and Mr. Berg has prepared a draft report. I now am working my way through that draft, which is quite long. I am having some problems with it because it is highly technical in places.

My function at the moment is to call those passages to his attention so that we can incorporate language that will be readily accessible by members of the Senate when we make our report, which is well underway.

At the moment, I know of only one more witness whom we need, namely, a witness who is in the process of preparing a careful, detailed study of the prospect of a better trade relationship between the European Union and Canada. That witness comes from the University of Calgary and is prepared to come before the committee and, prior to planned publication, give us a preview of what will appear in that publication. That is the situation.

When we look at the peacekeeping reference, we see that it is not limited to only NATO. It involves any other organization. The situation is more complicated.

We have been drafting all summer. Various pieces have been done. A draft has been prepared on the NATO-Kosovo experience and on the decisions of the heads of state and governments at the Washington meeting last spring. A draft has also been prepared on the proposal for a European defence and security pillar within NATO, but those drafts have not been put on the same table and integrated into one work.

As our work under this reference is not limited to NATO, it is very difficult for the committee to ignore what is happening in East Timor. I have prepared a draft report on that topic. I have managed to recruit a member of the research office of the Library of Parliament who is knowledgeable on the East Timor subject. She prepared the questions for the meetings of the two committees of the other place, which some of us heard about. However, we were not allowed to participate in those meetings. She is very knowledgeable.

With respect to East Timor, I do not think it will be a complicated problem for the committee, but it raises one important question. Earlier, I stated in the chamber that in the

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Nous avons un deuxième budget. Il concerne notre deuxième ordre de renvoi, sur les conséquences pour le Canada de ce qui se passe en Europe, notamment la mise en oeuvre de l'union monétaire. Nous demandons 1 500 \$ à cet égard, principalement pour un consultant en communication, mais conformément à ce que nous avons fait auparavant, nous devrions porter cette somme à 6 500 \$ pour nous assurer les services d'un réviseur. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Passons maintenant aux travaux futurs du comité. Permettez-moi de vous décrire la situation. Je vais commencer par le travail que nous avons fait sur l'union monétaire européenne. Il semblerait que ce travail soit presque terminé, et M. Berg a préparé un projet de rapport. Je suis maintenant en train de le lire, ce qui est assez long. J'éprouve quelques problèmes parce que c'est très technique par endroit.

Pour le moment, j'ai pour rôle d'attirer son attention sur ces passages de façon que nous puissions utiliser des termes qui seront facilement compréhensibles aux membres du Sénat quand nous rédigerons notre rapport, travail qui avance rondement.

Pour le moment, je crois comprendre que nous n'aurons besoin que d'un témoin de plus, à savoir quelqu'un qui est en train de préparer une étude détaillée sur les perspectives des relations commerciales entre l'Union européenne et le Canada. Ce témoin vient de l'Université de Calgary et est disposé à témoigner devant le comité pour nous donner un aperçu de ce qui figurera dans cette future publication. Voilà la situation.

S'agissant de l'ordre de renvoi concernant le maintien de la paix, nous constatons qu'il ne se limite pas seulement à l'OTAN. Il est question de n'importe quel autre organisme. La situation est plus compliquée.

Nous avons passé l'été à rédiger. Plusieurs documents ont été faits. Une ébauche a été préparée sur l'expérience de l'OTAN au Kosovo et sur les décisions des chefs d'État et de gouvernement à la réunion de Washington le printemps dernier. Une ébauche a également été préparée sur la proposition en vue d'un pilier de sécurité et de défense européen au sein de l'OTAN, mais elles n'ont pas été déposées à la même table et intégrées en un seul ouvrage.

Comme notre travail dans le cadre de cet ordre de renvoi ne se limite pas à l'OTAN, il est très difficile pour le comité de faire fi de ce qui se passe au Timor-Oriental. J'ai préparé un projet de rapport sur ce sujet. Je me suis arrangé pour recruter un membre du Bureau de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui s'y connaît sur la question du Timor-Oriental. Elle a préparé les questions pour les réunions des deux comités de l'autre endroit, dont certains d'entre nous ont entendu parler. Cependant, on ne nous a pas autorisés à participer à ces réunions. Elle connaît très bien la question.

Je ne crois pas, en ce qui concerne le Timor-Oriental, que ce sera un problème compliqué pour le comité, mais cela soulève une question importante. Un peu plus tôt, j'ai dit dans la salle que le

Speech from the Throne, the Government of Canada is saying that it intends to place special emphasis in its foreign policy on human security. The emphasis is not on the security of states, but on the security of individuals.

A peacekeeping mission with that particular end is quite different from a peacekeeping mission designed to keep one state from beating up on another state. It would appear that the East Timor mission authorized by the United Nations is a good example of that particular kind of peacekeeping.

What question arises? Over the years, the Government of Canada, in various ways, has been promoting stability and order in Indonesia to the end that prosperity and domestic peace may set in. In various ways, Canada, the United States and other governments have supported the Government of Indonesia. A situation has now developed in East Timor where, because of the emphasis on human security, we are participating in a force which has gone in there against the wishes, not of the Indonesian government, but of the groups that are said to be closely related to the Indonesian armed forces. It appears to be a situation of the left hand and the right hand not getting their act together. I should like to hear Mr. Axworthy explain how we cope with that kind of problem, using East Timor as the current example.

I quoted from the Speech from the Throne. Human security is now the big thing. How do we promote human security where we are supporting a government that is guilty of breaches of human security?

Senator Bolduc: I feel uncomfortable discussing that because the committee has not done any work in that area. This is police work. We have not discussed this particular matter in the last six months, as it is a fairly recent event. We had one meeting that lasted three hours, wherein we heard from a couple of ministers, but that is all. The committee as such has not worked on that aspect up to now. I feel uncomfortable to report on that. We are talking about something that happened last week. I do not think we have to report on that in November.

The Chairman: Our term of reference does cover "peacekeeping with particular reference to Canada participating under the auspices of any international body of which Canada is a member." That would be the UN in this case.

Senator Bolduc, this matter is not as formidable as you think. I would have agreed with you three weeks ago, but I think I can put a document in your hands that will give you assurance that if we ask Mr. Axworthy questions relative to East Timor, we will know what he is talking about.

Senator Bolduc: He is only one witness, though. We are the Senate of Canada. We must not have only the point of view of the government. If we are to discuss that situation, we must look at it on a wider basis.

The Chairman: Let us come at it this way. We have, in the Speech from the Throne, this greater emphasis on security. It arose with regard to Kosovo. When Mr. Axworthy went on television to

gouvernement du Canada, dans le discours du Trône, déclare avoir l'intention de mettre particulièrement l'accent sur la sécurité humaine dans sa politique étrangère. L'accent n'est pas mis sur la sécurité des États, mais sur la sécurité des personnes.

Une mission du maintien de la paix qui poursuit un tel objectif est bien différente d'une mission de maintien de la paix qui vise à empêcher un État d'en attaquer un autre. Il semblerait que la mission du Timor-Oriental autorisée par les Nations Unies est un bon exemple de ce genre particulier de maintien de la paix.

Quelle est la question qui se pose? Au fil des ans, le gouvernement du Canada a encouragé de diverses manières l'ordre et la stabilité en Indonésie afin que la prospérité et la paix y soient possibles. De diverses façons, le Canada, les États-Unis et d'autres gouvernements ont appuyé le gouvernement de l'Indonésie. À cause de la situation actuelle au Timor-Oriental, à cause de l'accent mis sur la sécurité humaine, nous participons à une force qui s'est introduite là-bas contre le souhait, non pas du gouvernement de l'Indonésie, mais des groupes censés être très proches des forces armées indonésiennes. Il semblerait que l'on donne d'une main et que l'on reprenne de l'autre. J'aimerais savoir comment M. Axworthy peut expliquer comment nous pouvons résoudre ce genre de problème, en se servant du Timor-Oriental comme exemple actuel.

J'ai cité le discours du Trône. La sécurité humaine est maintenant ce qui compte. Comment pouvons-nous encourager la sécurité humaine lorsque nous appuyons un gouvernement coupable d'infractions dans ce domaine?

Le sénateur Bolduc: Je ne me sens pas à l'aise pour discuter de ceci, étant donné que le comité n'a pas travaillé dans ce domaine. Cela relève de la police. Nous n'avons pas débattu de cette question ces six derniers mois, puisqu'il s'agit d'un événement assez récent. Nous avons eu une séance de trois heures pendant laquelle nous avons entendu un ou deux ministres, mais c'est tout. Le comité, en tant que tel, n'a pas encore travaillé sur ce point. Je ne me sens pas à l'aise pour en parler. Nous parlons de quelque chose qui s'est produit la semaine dernière. Je ne pense pas que nous devrions en faire rapport en novembre.

Le président: D'après notre ordre de renvoi, nous devons traiter «du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie». Il s'agirait des UN dans ce cas précis.

Monsieur le sénateur, cette question n'est pas aussi redoutable que vous le pensez. J'aurais été d'accord avec vous il y a trois semaines, mais je pense pouvoir vous remettre un document permettant de croire que si nous posons à M. Axworthy des questions relatives au Timor-Oriental, nous saurons ce dont il parle.

Le sénateur Bolduc: Il n'est toutefois qu'un témoin et nous sommes le Sénat du Canada. Il ne faut pas entendre le point de vue du gouvernement seulement. Si nous voulons débattre de cette question, nous devrions l'envisager de façon plus vaste.

Le président: Voyons la question sous cet angle. Dans le discours du Trône, l'accent est davantage mis sur la sécurité. Cela découle de la situation du Kosovo. Lorsque M. Axworthy a

explain what we were doing in Kosovo, he did not talk about the fear that the situation there might spread and go the way that the Balkans did in 1914. He talked about human security. That was the emphasis.

Senator Bolduc: But it was a war. Everyone knows that it was a war. We bombed the place.

The Chairman: That may be true, but from the viewpoint of the Government of Canada, this was an exercise for the promotion of human security. Mr. Clinton did much the same thing.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, we did talk about including East Timor, and we must say something about it. The question is what we can say and to what extent we can study the matter? I agree with you that we should look at it, but I am not certain that we should just restrict ourselves to questioning the minister.

We are working at a disadvantage. I do not know what the draft looks like. I have not seen parts of it. If I had the draft, at some point I could say perhaps we need another perspective. At this point, perhaps we could have someone in other than the minister to give another perspective on East Timor, and I have some suggestions in that regard.

We will definitely hit on this subject matter when we go to Washington and the UN. By the time we finish our study, we will have adequate information to start something. The question is how to attack the East Timor issue. Do we use it simply as another example, or do we conduct an exhaustive study? From my perspective, we were led to believe that Kosovo was Europe and therefore special and different. Here we are in East Timor, and the minister is saying that we are there for relatively the same reasons. Is this now the trend?

I said I wanted the Speech from the Throne covered because we are being told that peacekeeping is equal to our military operations. I want to know, first, if that is true, and second, if we are prepared to be doing that. That is not the purpose for which the military is trained.

We do not need to do an exhaustive study on East Timor, but we should use it selectively in our study. That is very important in relation to how a report is drafted.

The Chairman: Honourable senators, I am having a bit of a problem with regard to our procedure here because we are on the record. Given the fact that our conversation is exploratory, is it agreed that we move *in camera* at this point?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued *in camera*.

expliqué à la télévision ce que nous faisons au Kosovo, il n'a pas dit craindre que cette situation puisse s'étaler à l'instar de ce qui s'est passé dans les Balkans en 1914. Il a parlé de la sécurité humaine et a mis l'accent là dessus.

Le sénateur Bolduc: C'était toutefois une guerre. Tout le monde le savait. Nous avons participé aux bombardements.

Le président: C'est peut-être vrai, mais du point de vue du gouvernement du Canada, il s'agissait d'un exercice visant à promouvoir la sécurité humaine. M. Clinton a fait plus ou moins la même chose.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, nous avons envisagé d'inclure le Timor-Oriental et nous devons dire quelque chose à ce sujet. Il s'agit en fait de savoir ce que nous pouvons dire et jusqu'où nous pouvons pousser la question? Je conviens avec vous que nous devrions l'examiner, mais je ne suis pas sûre que nous devrions nous contenter de poser des questions au ministre.

Nous sommes désavantagés ; je ne sais pas à quoi ressemble l'ébauche. Je n'en ai pas vu certaines parties. Si j'avais l'ébauche en main, je pourrais dire qu'il nous faudrait peut-être une autre perspective. Pour l'instant, nous pourrions peut-être entendre quelqu'un d'autre, à part le ministre, qui pourrait nous donner une autre perspective sur le Timor-Oriental; j'ai quelques noms à proposer à cet égard.

Nous allons très certainement tomber sur ce sujet lorsque nous irons à Washington et aux Nations Unies. Lorsque nous aurons terminé notre étude, nous disposerons de renseignements adéquats pour commencer quelque chose. Reste à savoir comment aborder la question du Timor-Oriental. Allons-nous simplement nous en servir comme d'un autre exemple, où allons-nous faire une étude approfondie? D'après moi, on nous a laissé croire que le Kosovo est l'Europe et qu'il est donc spécial et différent. Nous sommes confrontés aujourd'hui au Timor-Oriental et le ministre déclare que nous y sommes pour à peu près les mêmes raisons. Est-ce maintenant la tendance actuelle?

J'ai demandé que l'on traite du discours du Trône, puisque l'on nous dit que les opérations de maintien de la paix sont équivalentes aux opérations militaires. Je veux savoir, premièrement, si c'est vrai, et deuxièmement, si nous sommes prêts à faire cela. Ce n'est pas pour cela que les militaires sont entraînés.

Nous n'avons pas besoin de faire une étude approfondi du Timor-Oriental, mais nous devrions être sélectifs dans notre étude. C'est très important pour rédiger un rapport.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai quelques problèmes en ce qui concerne la procédure, car la séance est publique. Comme notre conversation est exploratoire, êtes-vous d'accord que l'on siége à huis clos maintenant?

Des voix: D'accord.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, October 26, 1999

Issue No. 2

First meeting on:

The ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 26 octobre 1999

Fascicule n° 2

Première réunion concernant:

Les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, P.C.	Lewis
(or Hays)	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Stollery

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, c.p.	Lewis
(ou Hays)	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Stollery

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, October 14, 1999:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

That the papers and evidence received by the Committee on the subject of this reference during the First Session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings; and

That the Committee submit its final report no later than November 18, 1999.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kinsella, that the motion be amended by inserting the following after paragraph No. 2.:

That the Committee hear, amongst others, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of National Defence, and the Chief of Defence Staff;

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The question then being put on the main motion as amended, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 14 octobre 1999:

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, c.p.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la première session de la trente-sixième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les congés du Sénat;

Que le Comité soit autorisé à permettre la diffusion électronique de ses délibérations publiques; et

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 18 novembre 1999.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kinsella, qu'on modifie la motion en ajoutant ce qui suit après le paragraphe n° 2:

Que le Comité entende, entre autres témoins, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la Défense;

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

La motion principale, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 26, 1999

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:10 a.m. this day in Room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, DeBané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart, and Stollery (9).

Other senators present: The Honourable Senators Beaudoin and Prud'homme, P.C. (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Corinne McDonald and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Joseph Caron, Assistant Deputy Minister, (Portfolio: Asia Pacific and Africa);

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau.

From the Department of National Defence:

Colonel Walter Semianiw, Director of Peacekeeping Policy;

Colonel Walter Natynczyk, J3 Operations.

From the Canadian International Development Agency:

Mr. Ted Langtry, Director General, Indonesia, Philippines and South Pacific Programme.

From the Institut québécois des affaires internationales de Laval University:

Professor Albert Legault.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 14, 1999, the committee proceeded to consider the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Mr. Caron, Mr. Meyer, Colonel Semianiw and Mr. Ted Langtry each made statements and together with the other witnesses answered questions.

At 10:55 a.m., Professor Legault made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 26 octobre 1999

(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 9 h 10, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart et Stollery (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Beaudoin et Prud'homme, c.p. (2).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Corinne McDonald et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Joseph Caron, sous-ministre adjoint (Portefeuille: Asie-Pacifique et Afrique);

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale.

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Walter Semianiw, directeur, Politique du maintien de la paix;

Le colonel Walter Natynczyk, Opérations J3.

De l'Agence canadienne de développement international:

M. Ted Langtry, directeur général, Programme de l'Indonésie, des Philippines et du Pacifique-Sud.

De l'Institut québécois des affaires internationales de l'Université Laval:

Albert Legault, professeur.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 14 octobre 1999, le comité entame l'étude des ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

M. Caron, M. Meyer, le colonel Semianiw et M. Ted Langtry font chacun un exposé, puis répondent ensemble aux questions, avec l'aide des autres témoins.

À 10 h 55, le professeur Legault fait un exposé, puis répond aux questions.

At 12:25 p.m., the committee proceeded *in camera* to consider future business.

At 12:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 25, le comité siège à huis clos pour examiner ses travaux futurs.

À 12 h 55, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 26, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:10 a.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, for our meeting this morning, we had hoped to have the Minister of Foreign Affairs and possibly the Minister of National Defence before us. However, because of events in Pakistan, Mr. Axworthy could not be here. There was a question as to whether or not we should proceed with the meeting. I decided that, since senators had made plans to be here and since there was work to be done, we should go ahead without the ministers.

We will start off with a briefing on the East Timor situation. It is interesting that the Yugoslav-Kosovo situation dominated the news for many months and then disappeared, at least from the current news, and then the focus shifted to East Timor, which is fading from the news.

The Secretary-General of the United Nations has referred to "the CNN factor"; in other words, what we are seeing is the effect of the CNN factor in focusing the public's mind on specific situations intensely and then shifting to something else.

We will commence this morning with witnesses who will discuss the East Timor situation.

Please proceed.

Mr. Joseph Caron, Assistant Deputy Minister (Portfolio: Asia Pacific and Africa) Department of Foreign Affairs and International Trade: On behalf of our department and colleagues at the table, we welcome this opportunity to discuss the background to the situation in East Timor, the present situation, and where it is headed.

It might be useful to situate the current situation by reflecting on the past for a moment. Indeed, in the distant past, when we were all at school, we studied about the lure of the Spice Islands as an attraction to the countries of Western Europe, in particular, to travel the seas and to supply Europe with various goods. Many of the spices came from what are now the islands of Indonesia. Where East Timor is situated was an area of confluence between Dutch and Portuguese sailors, explorers, and ultimately merchants. The island of Timor was the subject of some conflict at various times between the Dutch and the Portuguese, but

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 26 octobre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h 10 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices des organismes internationaux dont le Canada fait partie, quels qu'ils soient.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, à notre réunion de ce matin, nous espérons accueillir le ministre des Affaires étrangères et peut-être aussi le ministre de la Défense nationale. Toutefois, en raison des événements qui se sont produits au Pakistan, M. Axworthy ne peut être avec nous ce matin. Nous nous sommes demandé si nous devrions tenir notre réunion quand même. J'ai décidé que, puisque les sénateurs avaient prévu d'être ici et que nous avons du travail à faire, nous devrions tenir notre réunion en l'absence des ministres.

Nous commencerons par une séance d'information sur la situation qui prévaut au Timor oriental. Il est intéressant de noter que la situation du Kosovo et de l'ex-Yougoslavie ont dominé les manchettes pendant de nombreux mois pour ensuite disparaître, de l'actualité, du moins, et faire place au Timor oriental dont la présence dans les manchettes s'estompe aussi.

Le secrétaire général des Nations unies a fait allusion au facteur CNN; autrement dit, cet état de fait est attribuable au facteur CNN, qui fait que le public s'attarde à une situation particulière de façon intensive pendant un certain temps pour ensuite passer à autre chose.

Nous commencerons donc ce matin avec l'audition de témoins qui nous parleront du Timor oriental.

Vous avez la parole.

M. Joseph Caron, sous-ministre adjoint (Asie-Pacifique et Afrique), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Au nom du ministère et des collègues qui m'accompagnent, je vous remercie de nous donner cette occasion de discuter avec vous des antécédents à la situation actuelle au Timor oriental, de la situation actuelle et de ce que l'avenir nous réserve.

Pour bien établir le contexte actuel, il serait utile de revenir un peu sur le passé. Il y a longtemps, lorsque nous étions à l'école, on nous a appris que les îles aux épices étaient très attrayantes pour les pays de l'Europe occidentale, particulièrement, qui envoyaient des navires de par le monde, navires qui fournissaient à l'Europe des biens divers. Bon nombre de ces épices provenaient de ce qui est maintenant l'archipel indonésien. La région où se trouve le Timor oriental a longtemps été le confluent des marins et explorateurs portugais et hollandais et, plus tard, des marchands. L'île de Timor a fait l'objet d'un conflit entre les Hollandais et les

ultimately, in the middle of the last century, they divided the island into West Timor and East Timor, with the Portuguese occupying East Timor.

The inhabitants are not noticeably different from one end of the island to the other. Ethnically, it is largely the same. The same language is spoken, et cetera, but the colonial history obviously is very different. The East Timorese became Christians and indeed remained subjects of Portugal until 1975 when the Salazar dictatorship in Portugal fell and there was disorder in all of Portugal's former colonies, including in East Timor, where a group declared independence, wishing to create their own state. This was followed immediately by an invasion by the Indonesian military in 1975 and then in 1976 by annexation by the Indonesian Parliament.

In the intervening 23 years, the Indonesians attempted to integrate East Timor, but obviously with very little success, probably using an excess of military force in their security concerns over political integration. So the independence movement did not die away but in fact grew. There was a great deal of instability and there were occasional massacres.

The situation essentially came to a head at the end of the Suharto administration. After Suharto was forced to leave power and elections were called, the dynamic changed completely. The long history of international appeals to allow the East Timorese to determine their own future finally resulted, in January of this year, in a decision by then president Habibie to offer to the Timorese either an opportunity for greater autonomy, but within the Indonesian federation, or total independence, and that was the subject of the referendum that was held on August 30.

Prior to that, the terms of that referendum were set by the United Nations, which had, over the years, been conducting a dialogue between Indonesia and Portugal as the previous colonial power. Therefore, the conditions under which this referendum took place and the situation in which we find ourselves even today, or at least until the new UN resolution that will transfer authority to a UN mandate comes fully into effect, largely has been defined by the agreements of May 5 between the UN, Indonesia, and Portugal.

The decision by Habibie to have this vote was very controversial, to say the least, within East Timor itself. Forces sympathetic to autonomy, indeed forces that would have preferred continued integration under the same formula, were in some cases violently opposed to the referendum. Indeed, there were substantial cases of civil conflict even before the referendum. However, there was also an expectation in Jakarta and other capitals, and probably within Dili, that the outcome of the referendum would be a close call, that it was not a foregone conclusion. So there was a lot of sensitivity in Jakarta and elsewhere that the event organized by the United Nations not tip the scales one way or the other. I think that virtually any independent observer would have thought that a "close call" was dreaming in technicolor.

Portugais à différentes époques, mais, finalement, au milieu du siècle dernier, l'île a été divisée en deux, le Timor oriental et le Timor occidental, le Portugal occupant le Timor oriental.

Les habitants des deux extrémités de l'île ne sont pas très différents les uns des autres. De point de vue ethnique, ils sont sensiblement les mêmes. Ils parlent la même langue, et cetera, mais leur histoire coloniale est manifestement très différente. Les Timorais orientaux sont devenus chrétiens et sont même restés des sujets portugais jusqu'en 1975, année de l'effondrement de la dictature de Salazar au Portugal qui a mené à des troubles dans les anciennes colonies portugaises, y compris au Timor oriental où un groupe a déclaré l'indépendance, voulant ainsi créer un État autonome. En 1975, l'armée indonésienne a envahi le Timor oriental et, en 1976, le parlement indonésien l'a annexé.

Pendant les 23 années qui se sont écoulées depuis, les Indonésiens ont tenté d'intégrer le Timor oriental, manifestement en vain, en ayant probablement recours à une force militaire excessive en raison de leurs préoccupations de sécurité liées à l'intégration politique. Le mouvement indépendantiste n'est donc pas disparu; au contraire, il a pris de l'importance. Pendant cette période, l'instabilité a régné et, à l'occasion, des massacres ont même été perpétrés.

La fin du régime Suharto a en quelque sorte précipité la crise. Après le départ forcé de Suharto et le déclenchement des élections, la dynamique a changé du tout au tout. Depuis longtemps, la communauté internationale réclamait qu'on permette aux Timorais orientaux de déterminer leur propre avenir et cela a mené, en janvier de cette année, à la décision prise par le président de l'époque, M. Habibie, d'offrir aux Timorais le choix entre une autonomie accrue au sein de la fédération indonésienne et l'indépendance totale, dans le cadre du référendum qui s'est tenu le 30 août.

Les conditions de ce référendum avaient été établies par les Nations unies qui, au fil des ans, avaient entretenu un dialogue entre l'Indonésie et l'ancienne puissance coloniale du Portugal. Par conséquent, les conditions dans lesquelles s'est tenu le référendum et la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, ou du moins, jusqu'à ce qu'entre en vigueur la nouvelle résolution onusienne cédant le pouvoir à une administration de l'ONU ont été en grande partie définies par les accords intervenus le 5 mai entre l'ONU, l'Indonésie et le Portugal.

La décision de M. Habibie de tenir ce référendum a été très controversée, c'est le moins qu'on puisse dire, au Timor oriental même. Les forces pro-autonomie, même les forces qui auraient préféré une intégration continue en vertu de la même formule, étaient dans certains cas violemment opposées à ce référendum. On a assisté à d'importants incidents de conflit civil avant même sa tenue. Toutefois, on s'attendait à Jakarta et dans d'autres capitales, et probablement même à Dili, à ce que le résultat du référendum soit serré; on ne jugeait certainement pas que c'était gagné d'avance. On tenait donc beaucoup, à Jakarta et ailleurs, à ce que cet événement organisé par les Nations unies ne permettent pas à la balance de pencher d'un côté ou de l'autre. Pourtant, pratiquement tous les observateurs indépendants auraient déclaré que la possibilité d'un résultat serré était chimérique.

I was in Dili and Jakarta in August before the vote and it was very hard to find anyone who was reasonably independent of thought and vision who thought that it would be anything but a landslide by the independents, which in fact it was. Ninety-nine per cent of the approximately 640,000 eligible voters voted, and almost 79 per cent voted in favour of independence.

[Translation]

Despite all the questions throughout the international community, the United Nations and even Indonesia, as to whether the vote should not take place because of the instability in East Timor, many wondered whether a delay might not be best. That the vote should proceed was essentially the decision of the UN Secretary-General based on advice he got from Mr. Ian Martin and other UN representatives, governments and observers. It was a unique opportunity but it was still a risk.

That said, on the day of the vote, August 30, things went along in a climate of peace and stability quite to the international community's surprise. Once again, this was perhaps a reflection of the pro-integrationist forces who had a chance of winning. As we have seen, that is not what happened.

The vote took place on September 30 and on October 4 the decision was formally announced by the Secretary-General of the UN in favour of independence. After that, there was a swift decline in security in that province and everywhere in the country. You mentioned the CNN factor and that is what drew CNN and the international media, including the CBC and everyone else for the vote, but also after the vote.

The least that can be said is that this was a period of tremendous violence; large areas of urban centres were destroyed. In some cases, it was total destruction, in others only partial. The city of Dili, which normally would be the capital, was devastated. These were not huge cities but rather small towns of some 20,000 or 30,000 souls and, of course, they were the security centres of a population that is partly urban and partly agricultural.

With all that as background information, Canada, throughout this period and actually since 1975 or 1976, did show much interest in this matter. I was at the Indonesian desk some decades ago. Even in those days, every year, in the United Nations, we had to deal with the question brought forth by Portugal as to whether Indonesia should be condemned for its invasion. There was always some interest, although it is rather weak as the Timorese population in Canada is only two people.

That said, the interests of equity, democracy, and of allowing this population to speak out — it was complaining with more or less vigour about the Indonesian invasion, including the presence of a military force — all of this made East Timor a very important matter for us.

With the political situation, the possibilities and the opportunities, the Timorese had evolved at the end of the Suharto era. We looked anew at subjects raised time and time again, to wit

Je suis allé à Dili et à Jakarta en août, avant le référendum, et il était alors difficile de trouver une seule personne capable d'une vision et d'une réflexion indépendante qui ne prévoyait pas la victoire écrasante des indépendantistes, à laquelle on a d'ailleurs assisté. Quatre-vingt dix-neuf pour cent des quelque 640 000 personnes ayant le droit de voter se sont prévalu de ce droit et près de 79 p. 100 ont voté pour l'indépendance.

[Français]

En dépit des nombreuses interrogations au sein de la communauté internationale, aux Nations unies et même en Indonésie, à savoir si le vote devait avoir lieu étant donné l'instabilité qui régnait au Timor oriental, plusieurs se sont demandé si un délai ne devait pas être à l'ordre du jour. C'était essentiellement la décision du secrétaire général des Nations unies, à la suite de conseils qu'il recevait de M. Ian Martin et d'autres représentants de l'ONU, de gouvernements et observateurs, que le vote devait procéder. C'était une chance unique, mais c'était tout de même un risque.

Cela dit, la journée du vote, le 30 août, les choses se sont déroulées dans une grande paix et stabilité, à la grande surprise internationale. Peut-être aussi, encore une fois, reflétant l'espoir des forces prointégristes qui avaient une bonne chance de gagner. Comme on a pu le constater, ce n'est pas ce qui s'est déroulé.

Le vote a eu lieu le 30 septembre, le 4 octobre la décision est annoncée formellement par le secrétaire général des Nations unies en faveur de l'indépendance. Par la suite, on a vu une dégringolade de la sécurité dans cette province et partout au pays. Vous avez parlé du «CNN factor», c'est cela qui a attiré CNN et les médias internationaux, y compris Radio-Canada et compagnie pour le vote, mais aussi la suite de ce vote.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que cela a été une période d'une grande violence; on a détruit une bonne partie des centres urbains; dans certains cas la totalité; dans d'autres cas, une partie de la ville. La ville de Dili, qui serait normalement la capitale, a été dévastée. Ce n'était pas des grandes villes, mais plutôt des petites villes de 20 000 ou 30 000 personnes et évidemment, c'était le point de sécurité d'une population qui était en partie urbaine et en partie agricole.

Avec tout cela en guise de bagage d'informations, le Canada a su, à travers cette période et d'ailleurs depuis 1975 ou 1976, porter un grand intérêt à ce dossier. J'étais agent de pupitre pour l'Indonésie il y a des décennies. À ce moment-là déjà, on devait traiter chaque année du vote aux Nations unies sur la question amenée par le Portugal, à savoir si on devait condamner l'Indonésie pour cette invasion. Il y a toujours un certain intérêt, quoique mince puisque la population timoraise au Canada se chiffre à deux personnes seulement.

Cela dit, l'intérêt d'équité, de démocratisation, de permettre à cette population qui contestait avec plus ou moins de force, y compris une force militaire, l'invasion indonésienne, faisait du Timor oriental une question très importante pour nous.

Avec la situation politique, les perspectives et les opportunités, les Timorais avaient évolué à la fin de l'époque Suharto. Nous avons repris des thèmes soulevés à maintes reprises, à savoir

encouraging the Indonesian government to allow the vote, and making sure that the vote was done properly in a climate of peace and security. That was not really done before the day of the vote. It must be said that the May 5 agreements gave Indonesia the responsibility for security and the whole international community had to respect that reality.

During the last two years, we asked for public consultation and there were many meetings with Mr. Xanana Gusmao, the potential head of East Timor.

We contributed much to East Timor's development and we still show interest and shall continue to do so in the coming months. If you do not mind, I will ask Mr. Paul Meyer to follow up with the UN questions.

[English]

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: I will limit myself to a brief description of the UN dimension of setting up this force. As you will be aware, the context was the May agreements among Indonesia, Portugal, and the UN regarding the popular consultation. At that time, in June, the Security Council established the UN mission in East Timor to oversee this popular consultation. Canada contributed police and electoral observers to this mission, and the council was regularly briefed.

As Mr. Caron explained, the conditions for a free and fair ballot were not ideal. However, there was a clear message that East Timorese themselves were anxious that the ballot be held despite the imperfections regarding the security situation, which remained the responsibility of the Indonesian government.

The vote was held in remarkably peaceful circumstances on August 30, with a high turnout and a clear majority expressed for the independence option.

The situation rapidly deteriorated the day after with a clear abdication by Indonesia of the responsibility to provide security in the aftermath.

There followed an intense period of diplomatic activity, in which the Canadian Foreign Minister played a role in ensuring that Indonesia was held to account. Ultimately, this engaged the Security Council, which dispatched a delegation to Indonesia and East Timor to establish the facts on the ground. In turn, they put pressure on the Indonesian government to accept an outside force.

That force, the INTERFET multinational force, led by Australia, was mandated by UN Security Council resolution 1264 on September 15 and entered East Timor shortly thereafter.

Although Canada's preference in keeping with our traditional approach to UN peacekeeping operations was for a blue beret operation as soon as possible, we recognized that the seriousness of the situation and the need for the quickest response meant that a

encourager le gouvernement d'Indonésie à permettre le vote, s'assurer que ce vote se déroule en bonne et due forme, dans la paix et la sécurité. Cela ne s'est pas vraiment fait avant le jour du vote. Les accords du 5 mai, il faut le dire, accordaient à l'Indonésie la responsabilité de la sécurité et toute la communauté internationale devait se plier à cette réalité.

Au cours des deux dernières années, nous avons demandé des consultations publiques et plusieurs rencontres ont eu lieu avec M. Xanana Gusmao, le chef putatif du Timor oriental.

Nous avons largement contribué au développement du Timor oriental et nous continuons à porter un intérêt qui se poursuivra dans les mois à venir. Si vous permettez, je vais demander à M. Paul Meyer de donner suite au sujet des questions onusiennes.

[Traduction]

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la sécurité nationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Je me limiterai à une brève description de la dimension onusienne de l'établissement de cette force. Comme vous le savez sans doute, cette force d'intervention a été créée par les accords de mai intervenus entre l'Indonésie, le Portugal et l'ONU qui portaient sur la consultation populaire. Alors, en juin, le Conseil de sécurité a créé la mission de l'ONU au Timor oriental et l'a chargé de surveiller cette consultation populaire. Le Canada a envoyé des policiers et des observateurs électoraux dans le cadre de cette mission, et le conseil a été tenu au courant.

Comme M. Caron l'a expliqué, les conditions n'étaient pas propices à la tenue d'un scrutin libre et juste. Toutefois, il était clair que les Timorais tenaient à ce qu'ait lieu ce référendum en dépit des risques pour leur sécurité, dont le gouvernement indonésien était responsable.

Le scrutin s'est tenu dans des circonstances remarquablement pacifiques le 30 août; le taux de participation a été très élevé et une majorité écrasante s'est dite en faveur de l'indépendance.

Dès le lendemain, la situation s'est détériorée après que l'Indonésie ait abdiqué ses responsabilités en matière de sécurité.

Il s'en est suivi une période intense d'activités diplomatiques dans lesquelles le ministre canadien des Affaires étrangères a insisté pour que l'Indonésie rende des comptes. En dernière analyse, le Conseil de sécurité a jugé bon d'envoyer une délégation en Indonésie et au Timor oriental afin d'établir les faits sur place. Il a aussi exercé des pressions sur le gouvernement indonésien pour qu'il accepte la venue d'une force étrangère.

Cette force, la force multinationale INTERFET, dirigée par l'Australie, a reçu son mandat de la résolution 1264 du Conseil de sécurité de l'ONU le 15 septembre et est entrée au Timor oriental peu de temps après.

Conformément à son approche traditionnelle en matière d'opérations de maintien de la paix de l'ONU, le Canada aurait préféré l'envoi de bérets bleus le plus tôt possible, mais étant donné la gravité de la situation et la nécessité d'intervenir

multinational force led by the Australians was the most expeditious variant available to us.

I stress that we wanted to see a blue beret UN peacekeeping force put into place as soon as was feasible. This was already flagged in the UN resolution. I am pleased to say that yesterday the Security Council in New York passed UN Security Council resolution 1272. That resolution set up the United Nations Transitional Administration in East Timor. That administration will take over the military functions of INTERFET, as well as establish a wide-ranging civilian administration to administer the region on behalf of the UN and to prepare for the assumption by the East Timorese themselves of responsibility for their own affairs.

This is a significant force, I should add. The Security Council authorized 9,000 troops, more than 1,600 police officers, and some 200 military observers.

Colleagues from DND can outline the Canadian contribution to this mission; it is a significant one. On the police side, we have already identified four police trainers and six officers who will participate in the civilian police component.

The peacekeeping operation is mandated to extend until January 2001. The Secretary-General also indicated yesterday that he has decided to appoint Under-Secretary-General de Mello to be his special representative. He is a very experienced diplomat who was heading up the Office for Coordinating Humanitarian Assistance within the UN.

[Translation]

Once again, Canada is involved in a peacekeeping operation which demonstrates its desire to significantly contribute to the search for international security everywhere and anywhere in the world.

[English]

That ends my comments. Perhaps I could turn to DND for just a brief description of the nature of the Canadian contribution to the peacekeeping operation.

The Chairman: We are particularly interested in the nature of the Canadian contribution since part of our reference refers to our competence to perform various peacekeeping tasks. I will read a few of the words.

There is reference first to NATO and then in our mandate we have the words "and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member." In this case, the auspices would be the United Nations.

We are interested in the nature of our contribution and whether or not that contribution could be made easily, given the nature of the Canadian Forces.

Colonel Walter Natynczyk, Director, J3 Operations, Department of National Defence: Mr. Chairman, I am prepared to provide you with a short briefing, which I hope will address many of the points you have raised. You should be aware that

rapidement, il a reconnu qu'une force multinationale dirigée par les Australiens était la solution la plus expéditive.

J'insiste sur le fait que nous souhaitons que soit mise sur pied une force de maintien de la paix de l'ONU dans les meilleurs délais. La résolution des Nations unies l'indique déjà. Je suis heureux de vous dire que, hier, le Conseil de sécurité, à New York, a adopté la résolution 1272 qui crée l'administration provisoire des Nations unies au Timor oriental. Cette administration assumera les fonctions militaires d'INTERFET et établira une administration civile chargée de diriger la région au nom des Nations unies et de préparer les timorais orientaux à assumer le contrôle de leurs affaires.

J'ajouterai que c'est une force importante. Le Conseil de sécurité a autorisé l'envoi de 9 000 militaires, de plus de 1 600 policiers et de quelque 200 observateurs militaires.

Mes collègues du ministère de la Défense nationale pourront vous décrire la contribution du Canada à cette mission; c'est une contribution considérable. Pour ce qui est de la police, nous avons déjà choisi les quatre formateurs policiers et les six agents qui participeront à l'élément de police civile.

Le mandat de l'opération de maintien de la paix prend fin en janvier 2001. Le secrétaire général a aussi indiqué hier qu'il avait décidé de faire du sous-secrétaire général de Mello son représentant spécial. M. de Mello est un diplomate chevronné qui dirigeait le Bureau de coordination de l'aide humanitaire de l'ONU.

[Français]

Encore une fois, le Canada est engagé dans une opération de maintien de la paix qui démontre son désir d'apporter une contribution significative à la recherche de la sécurité internationale n'importe où dans le monde.

[Traduction]

Cela met fin à mes remarques. Peut-être pourrais-je maintenant céder la parole au ministère de la Défense nationale qui vous décrira brièvement la nature de la contribution canadienne à cette mission de maintien de la paix.

Le président: Cela nous intéresse particulièrement puisque notre mandat fait mention de notre capacité de nous acquitter de différentes tâches de maintien de la paix. Je vous en lis un extrait.

On fait d'abord allusion à l'OTAN, puis notre ordre de renvoi dit: «et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie». En l'occurrence, ce serait sous les auspices des Nations unies.

Nous nous intéressons donc à la nature de notre contribution et à la question de savoir si cette contribution pourra être apportée facilement, compte tenu de la nature des Forces canadiennes.

Le colonel Walter Natynczyk, directeur, Opérations J3, ministère de la Défense nationale: Monsieur le président, je suis prêt à vous présenter un bref exposé qui, je l'espère, répondra à plusieurs des questions que vous avez soulevées. Vous savez

Operation Toucan is the name given by the Canadians Forces to the operation in East Timor.

[Translation]

I have a few historical notes concerning our contribution to fight Japanese encephalitis as to the threat and the cost estimate it raises at the end of the engagement.

[English]

As to background, as was mentioned, Australia is leading the international force, or INTERFET, in East Timor. They are contributing approximately 4,500 troops toward a planned force of approximately 7,500. Indeed, other nations are joining the cause as well and producing additional troops.

In terms of our own contribution, from the outset we conducted a military assessment to determine what kinds of units we would deploy into theatre, which would be ideally suited to the kinds of missions they would have to perform, mindful of our current contribution to our ongoing operations. You should be aware that we have more than 4,000 troops currently deployed overseas.

Additionally, it was important for us to keep in mind that our contribution was to have a minimal impact upon our Y2K preparations.

I will talk about three components that we have deployed into theatre. The first is the air component. In this regard, we have deployed two Hercules transport aircraft. We have deployed 105 people to maintain the aircraft, as well as an aircrew. The aircraft contingent is based in Darwin, in the northwest corner of Australia. They flew their first mission into Dili, East Timor, on September 28. To date, they have carried an excess of 1.1 million pounds of cargo and over 1,000 troops, going back and forth to Dili, and we have been very satisfied with their performance.

[Translation]

The ship *Protecteur* left Esquimalt on the West coast on September 23 with 270 people on board. *HMCS Protecteur* pursued training en route both for the ship's crew as well as the helicopter crew. *HMCS Protecteur* is now in the port of Dili to take on the tasks of its Australian counterpart *HMAS Success*.

[English]

Concerning the land component, we have prepared 240 personnel from the troisième bataillon Royal 22^e Régiment, and that includes command and support elements. We have deployed seven light vehicles for their support. They began their deployment on October 15, after completing a comprehensive training package that we conduct for all of our missions going overseas. They went to Townsville, Australia, where there was a period of additional training involving cultural awareness and integration with the New Zealand forces, and that has concluded over this past weekend. At present, they are loading an Australian ship, the *Tobruk*, and preparing for their deployment to the south shore of East Timor, an area near a town called Suai, and that

peut-être que la mission des Forces canadiennes au Timor oriental s'appelle l'opération Toucan.

[Français]

J'ai quelques notes historiques au sujet de notre contribution pour contrer l'encéphalite japonaise quant à la menace et l'estimé des coûts qu'elle suscite à la fin de l'engagement.

[Traduction]

Comme on l'a déjà mentionné, c'est l'Australie qui dirige la force internationale, ou INTERFET, au Timor oriental. Les Australiens enverront pour environ 4 500 des militaires d'une force qui en comptera approximativement 7 500. D'autres pays adhèrent à cette cause et envoient des troupes additionnelles.

Pour ce qui est de notre propre apport, dès le départ, nous avons procédé à une évaluation militaire afin de déterminer le genre d'unités que nous pourrions déployer sur le théâtre des opérations, celles qui seraient le plus indiqué pour le genre de mission que nous serons appelés à remplir compte tenu du nombre de nos militaires qui participent déjà à des missions. Vous n'êtes pas sans savoir que 4 000 de nos soldats sont actuellement déployés outre-mer.

De plus, il importe de se rappeler que notre contribution ne doit avoir qu'une incidence minime sur nos préparatifs en vue de l'arrivée de l'an 2000.

Je vous décrirai maintenant trois éléments que nous avons déployés sur le théâtre. Le premier est l'élément aérien. À cet égard, nous avons envoyé deux aéronefs de transport Hercule, ainsi que 150 soldats pour assurer l'entretien des aéronefs et un équipage d'aéronef. Ce contingent est basé à Darwin, dans le nord-ouest de l'Australie. Il a rempli sa première mission en se rendant à Dili, au Timor oriental, le 28 septembre. Jusqu'à présent, ces aéronefs ont transporté plus de 1,1 million de livres de cargaison et plus de 1 000 soldats entre leur base et Dili; nous sommes très satisfaits de leur rendement.

[Français]

Le navire *Protecteur* a quitté Esquimalt, sur la côte ouest, le 23 septembre avec 270 personnes à bord. Le *NCSM Protecteur* a poursuivi son entraînement en route tant pour l'équipage du navire que pour l'équipage des hélicoptères. Le *NCSM Protecteur* est maintenant dans le port de Dili pour assumer les tâches de son vis-à-vis australien, le *HMAS Success*.

[Traduction]

En ce qui a trait à l'élément terrestre, nous avons préparé 240 soldats du troisième bataillon du Royal 22^e régiment, y compris des éléments de commandement et de soutien. Nous avons déployé sept véhicules légers en guise de soutien. Le déploiement s'est amorcé le 15 octobre après la formation exhaustive que nous dispensons à tous nos soldats qui vont en mission outre-mer. Ils ont été envoyés à Townsville, en Australie, où ils ont reçu une formation additionnelle en sensibilisation culturelle et en intégration aux forces de la Nouvelle-Zélande, formation qui s'est terminée le week-end dernier. Ils ont commencé à charger le navire australien *Tobruk* et à se préparer pour leur déploiement sur la côte sud du Timor oriental, près de la

should occur within the next 48 hours. Among these three components, we have some 650 Canadian service members deployed.

I want to talk about an essential component in the planning for this operation, that is, the Japanese encephalitis. This disease is prevalent in the rural areas of the Orient. Indeed, many of the tourist bureaus will indicate to tourists travelling in the area that they should undertake a vaccination protocol of two types, a long and short protocol. This has been an essential factor in our preparation, in that we had to incorporate this protocol into our training package and prepare our troops for the region. We are not the only country to face this; most of the countries going into the region had to prepare their soldiers in this way as well, including the New Zealanders.

In terms of the threat to the Canadian forces in this region, our concerns focused on four main groups that our troops will encounter: The Indonesian armed forces, the pro-integration militias, the pro-independence militias, and even some of the refugees in the area.

You will be aware that, in the period of instability following the elections, we have had concerns about how things would develop. Today, the situation is much calmer; it is improving day by day.

The other great challenge has been the environment. It is a hostile environment, with regard to the diseases, insects, snakes, and so on, not to mention the monsoon season, which is due to start in the next few days.

You should be aware that, in terms of command and control, the Chief of Defence Staff maintains full command of all Canadian forces deployed. We have established a Canadian contingent commander, Captain Roger Girouard, and he maintains the operational command of all Canadian forces in the region. The Chief of Defence Staff has given to the commander of INTERFET, General Cosgrove, operational control of our troops. That control has also been delegated to the commander of the New Zealand battalion under which the company, the land component, will be operating. However, our Canadian contingent commander, who currently resides in Dili, East Timor, will maintain operational command of all the Canadian forces deployed on this operation.

In terms of rules of engagement, you should be aware that this operation is under the United Nations Chapter 7, which allows for use of force for mission accomplishment, and we always retain the ability to use force for our own self-defence. We are quite satisfied that the rules of engagement are sufficiently robust to ensure that our soldiers can achieve their mandate and protect themselves.

[Translation]

The changes in supplementary costs are of about \$33 million. The evaluation is based on 60 days for our Hercules transport aircraft and six months for sea and land involvement.

ville de Suai, déploiement qui devrait se faire dans les 48 heures. Ces trois éléments comptent quelque 650 soldats canadiens.

J'aimerais maintenant aborder un sujet crucial dans la planification de cette mission, à savoir, l'encéphalite japonaise. Cette maladie est courante dans les régions rurales de l'Orient. D'ailleurs, bien des bureaux d'information touristique signalent aux touristes se rendant dans cette région qu'ils devraient se soumettre à deux protocoles de vaccination, un à court terme et l'autre à long terme. Ces protocoles constituent un élément essentiel de nos préparatifs; nous avons dû les intégrer à notre programme de formation et préparer nos troupes pour leur séjour dans cette région. Notre pays n'est pas le seul à faire face à cette situation; la plupart des pays qui envoient des soldats dans cette région ont dû les préparer en conséquence, et cela comprend les Néo-Zélandais.

Pour ce qui est de la menace qui attend les forces canadiennes dans cette région, nous nous sommes surtout attardés à quatre grands groupes que nos soldats rencontreront: les forces armées indonésiennes, les milices pro-intégration, les milices pro-indépendance et certains réfugiés.

Vous savez sans doute que, pendant la période d'instabilité qui a suivi les élections, nous étions très préoccupés par la suite des événements. Aujourd'hui, la situation est beaucoup plus calme et elle s'améliore de jour en jour.

Notre autre grand défi, c'est l'environnement. C'est un environnement hostile où il y a des maladies, des insectes, des reptiles, et ainsi de suite, sans compter la mousson, dont la saison commencera dans les jours qui viennent.

En ce qui a trait au commandement et au contrôle, c'est le chef de l'état-major qui a le commandement plein et entier de toutes les forces canadiennes déployées dans cette région. Nous avons nommé un commandant pour le contingent canadien, le capitaine Roger Girouard, qui a le commandement opérationnel de toutes les forces canadiennes sur place. Le chef d'état-major a donné au commandant de l'INTERFET, le général Cosgrove, le contrôle opérationnel de nos troupes. Ce contrôle a été délégué au commandant du bataillon néo-zélandais au sein duquel la compagnie de l'armée de terre travaillera. Toutefois, le commandant du contingent canadien, qui habite actuellement à Dili, au Timor oriental, conservera le commandement opérationnel de toutes les forces canadiennes déployées dans le cadre de cette mission.

Pour ce qui est des règles d'engagement, cette mission s'accomplit aux termes du chapitre 7 des Nations unies qui permet le recours à la force pour l'accomplissement de la mission; nous pouvons aussi recourir à la force pour nous défendre. Nous sommes convaincus que ces règles d'engagement suffiront à assurer la protection des soldats tout en leur permettant de remplir leur mandat.

[Français]

Les variations des coûts supplémentaires sont d'environ 33 millions de dollars. L'évaluation est fondée sur 60 jours pour nos avions de transport Hercules et sur six mois pour l'implication navale et terrestre.

[English]

At the end of these timelines, it is my expectation that we will have completed the transition to a United Nations component, ending, from our perspective, our commitment to this region.

In conclusion, I should just like to say that we have encountered a number of significant challenges in this region regarding the Japanese encephalitis issues and the inoculation regimes. We are deploying to the other side of the world, and it is about 25 hours by aircraft into this region. We are dealing now with a tropical climate, one that we are not accustomed to in Canada, and we are about to learn about the monsoon season, which is to commence shortly.

Canadian forces members who have trained for this operation are the products of a tremendous training system. They are well prepared with the appropriate equipment to complete their tasks.

Mr. Ted Langtry, Director General, Indonesia, Philippines and South Pacific Programme, Canadian International Development Agency: I too should like to take the opportunity to give you a brief update of the activities of the Canadian International Development Agency in East Timor. I will give you a quick overview of some of our historic activities in the region, and a more specific update of some of our current activities. I will also give you some indication of what other donors are contributing to the situation in East Timor.

With respect to the historic activities of Canada in the region, CIDA has been operating in East Timor since 1979. The assistance has been channelled primarily through non-governmental and international organizations, such as the Red Cross, CARE, Unitarian Services Canada, and so on. Support has focused on developing the capacity of local organizations and institutions to strengthen East Timor's civil society in an attempt to improve socio-economic conditions. In recent years, our contribution to East Timor has averaged approximately \$1.2 million per year. This has placed Canada as the third largest donor in East Timor, behind the United States and Australia.

With the signing of the May 5 accord that led to the vote on East Timor independence, CIDA initiated some additional activities, primarily in support of that vote. These new initiatives were focused in two main areas. The first was direct support to the UN-sponsored election or process. As was mentioned earlier, this dealt primarily with the provision of civilian police and election advisers who contributed to the management and administration of the vote. The second part was again primarily through international and local NGOs. The focus of this activity was voter education. Also, as the level of tension in the area was clearly increasing and there was some concern about how long it would continue, we made some investments in processes around peace and reconciliation.

In hindsight, one could argue whether or not we were successful there, as things got bad. In any case, we contributed more than \$3 million toward the referendum.

[Traduction]

Je crois que nous aurons alors terminé la transition, que l'administration onusienne sera en place, ce qui mettra fin à notre engagement dans cette région.

Pour conclure, nous avons dû relever plusieurs défis importants dans cette région, surtout en ce qui concerne l'encéphalite japonaise et l'inoculation. Nous envoyons nos soldats à l'autre bout du monde, un voyage d'environ 25 heures par avion. Ces soldats se trouveront dans un climat tropical dont ils n'ont pas l'habitude et nous ferons bientôt l'expérience de la mousson, dont la saison s'amorcera sous peu.

Les membres des forces canadiennes qui ont été formés pour cette opération sont le produit d'un système de formation extraordinaire. Ils sont très bien préparés et ont tout l'équipement qu'il leur faut pour accomplir leurs tâches.

M. Ted Langtry, directeur général, Programme de l'Indonésie, des Philippines et du Pacifique Sud, Agence canadienne de développement international: J'aimerais aussi profiter de cette occasion qui m'est donnée pour faire le point, brièvement, sur les activités de l'Agence canadienne de développement international au Timor oriental. Je vous donnerai un bref aperçu de ce qu'ont été nos activités dans cette région par le passé pour ensuite aborder nos activités actuelles. Je vous indiquerai aussi qui sont les autres pays donateurs qui assistent le Timor oriental.

En ce qui concerne les activités passées du Canada dans cette région, l'ACDI est présente au Timor oriental depuis 1979. Nous avons transmis notre aide surtout par l'entremise d'organisations internationales et non gouvernementales telles que la Croix-Rouge, CARE, Unitarian Services Canada, et ainsi de suite. On a mis l'accent sur les institutions et organisations locales afin de renforcer la société civile du Timor oriental et, ainsi, d'améliorer les conditions socioéconomiques. Récemment, nous avons accordé en moyenne environ 1,2 million de dollars chaque année au Timor oriental. Cela fait du Canada le troisième donateur de cette région, après les États-Unis et l'Australie.

Par suite de la signature de l'accord du 5 mai qui a mené au référendum sur l'indépendance du Timor oriental, l'ACDI a mis en branle des activités additionnelles visant surtout à appuyer la tenue du scrutin. Ces nouvelles initiatives se sont concentrées sur deux grands domaines. Premièrement, on a appuyé directement le processus référendaire parrainé par l'ONU. Comme on l'a indiqué plus tôt, il s'agissait essentiellement d'envoyer des policiers civils et des conseillers électoraux qui ont participé à la gestion et à l'administration du scrutin. Deuxièmement, encore une fois par le biais des ONG locales et internationales, nous avons contribué à l'éducation des électeurs. De plus, étant donné que la tension montait dans cette région et que cela était source d'inquiétude, nous avons investi dans les processus de pacification et de réconciliation.

Avec le recul, on pourrait se demander si nous avons réussi, car les choses ont bien empiré. Quoi qu'il en soit, nous avons versé une contribution de plus de 3 millions de dollars à la tenue du référendum.

We then fall into the post-election period — that is, the period after the August 30 date — when things became very chaotic. There was much violence, widespread destruction, and dislocation of a large portion of the population, estimated in excess of 50 per cent of that population. CIDA's efforts then moved towards emergency humanitarian assistance and reconstruction. Additional moneys have been committed to organizations such as the Red Cross, food aid, water and sanitation. Rehabilitation has been channelled through NGOs such as World Vision and CARE Canada. In addition, moneys have been channelled through various UN organizations, in particular, the United Nations High Commission on Refugees. These funds are used to assist with resettlement of the some of the people who were displaced as a result of the violence. In this regard, as recently as yesterday, Maria Minna, who is the Minister for International Cooperation, under which CIDA falls, announced another \$1.5 million in emergency assistance. In the current fiscal year, CIDA's commitment to East Timor is at \$6.7 million. As I indicated earlier, that compares to our average commitment of \$1.2 million.

In terms of development challenges for East Timor, this is a peculiar situation. We have an emerging small nation and, therefore, the challenges are considerable. East Timor does not have a large population. It is difficult to say what it will look like when the resettlement is completed, but the population will probably be under 800,000 people. Approximately 80 per cent of the population are subsistence farmers and there is not a strong natural resource base in the region. Many of the skilled people that had been in East Timor were not East Timorese but were Javanese and they have left the region as result of the violence and the choice to move towards independence. Therefore, East Timor has both a low-skilled population and one that is small in numbers. The situation is thus one of limited assimilative capacity.

In terms of development assistance, at this point there are three stages. We have already described the immediate needs, which are humanitarian assistance and reconstruction. The timeline for that will be a minimum of 6 months, but more probably in the order of 12 months, or perhaps a little longer. The present food supply in the region will serve for a number of months. There are reasonable provisions of medical services in the area; however, there is considerable lack of medicines available to these medical facilities. There is a lack of seed for the current population to start its replanting. The next cropping season starts right now in East Timor. Should we miss this cropping season, the requirement for longer-term food aid will be greater. Transportation also continues to present a challenge in distributing these materials, food, et cetera, to the people in most need.

The Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, which is a UN body in Geneva, organized a mission in mid-September of various UN agencies to go to East Timor to assess what the humanitarian requirements will be over the midterm. While we have had some preliminary indications of the

Passons maintenant à la période post-électorale — soit la période ayant suivi le 30 août — pendant laquelle le chaos s'est installé. Il y a eu beaucoup de violence, de destruction et de déplacement de groupes nombreux de gens, de plus de 50 p. 100 de la population selon les estimations. L'ACDI a alors déployé ses efforts en matière d'aide humanitaire d'urgence et de reconstruction. Des sommes additionnelles ont été versées à des organisations telles que la Croix-Rouge pour la fourniture de nourriture, d'eau et d'installations sanitaires. Les sommes vouées à la remise en état ont été versées à des ONG telles que Vision mondiale et CARE Canada. En outre, des sommes ont aussi été versées à diverses organisations de l'ONU, plus particulièrement, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Ces fonds ont servi à aider à la réinstallation de certaines des personnes déplacées par suite d'actes de violence. À cet égard, hier, Maria Minna, la ministre de la Coopération internationale de qui relève l'ACDI, a annoncé qu'un montant additionnel de 1,5 million de dollars servirait à l'aide d'urgence. Pour l'année financière en cours, l'ACDI a déjà engagé 6,7 millions de dollars au Timor oriental. Comme je l'ai indiqué plus tôt, notre engagement moyen chaque année est de 1,2 million de dollars.

En ce qui concerne les défis particuliers que présente le développement au Timor oriental, c'est une situation bien particulière. Nous avons ici une petite nation émergente et, par conséquent, les défis sont considérables. La population du Timor oriental n'est pas nombreuse. Il est difficile de dire ce qu'elle sera une fois la réinstallation terminée, mais le nombre d'habitants devrait être d'environ 800 000. Approximativement 80 p. 100 des Timorais orientaux s'adonnent à l'agriculture de subsistance et les ressources naturelles ne sont pas abondantes dans la région. Bon nombre des travailleurs qualifiés qui vivaient au Timor oriental n'étaient pas timorais mais javanais, et ils ont quitté la région par suite de la montée de la violence et du mouvement indépendantiste. Par conséquent, la population du Timor oriental est petite et peu qualifiée. Sa capacité d'assimilation est donc limitée.

Eu égard à l'aide au développement, nous procéderons en trois étapes. Nous avons déjà décrit les besoins immédiats, soit l'aide humanitaire et la reconstruction. Cela prendra au moins six mois, et probablement plutôt douze mois et peut-être même plus. L'approvisionnement actuel en nourriture devrait suffire pour plusieurs mois. Les services médicaux aussi sont suffisants, mais on souffre d'une pénurie de médicaments. De plus, on manque de semences pour permettre à la population de commencer l'ensemencement. C'est maintenant que commence le temps des récoltes au Timor oriental. Si nous ratons cette saison-ci, les besoins de nourriture à long terme seront accrus. Le transport et la distribution du matériel, des denrées, et cetera aux nécessiteux continuent de constituer un défi.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le BHAH, un organisme onusien situé à Genève, a organisé à la mi-septembre, au Timor oriental, une mission de diverses agences de l'ONU afin d'évaluer ce que seront à moyen terme les besoins humanitaires. Nous avons eu des indications préliminaires de

dimensions of those needs, we are still awaiting a final assessment, which we expect to have any day now.

Beyond the humanitarian requirements, the second stage is the transition government, which was described earlier. This is a medium-term requirement driven primarily by the United Nations, which will assume the responsibility for administration in East Timor until the East Timorese capacity is such that the local population can manage itself. The time to do this is probably over the course of at least several years. The UN is currently doing more detailed planning as to the extent of the resourcing that must be brought to bear as well as some additional cost estimates.

The final phase is the longer-term development scenario for East Timor. This development is focused more on enhancing the socio-economic well-being of East Timorese. This will continue for a number of years. The World Bank has initiated a joint assessment mission, which arrived in East Timor yesterday. This mission will be looking at the immediate and longer-term development needs of the region. The mission includes experts in civic government, judiciary, macroeconomics, agriculture, community development, et cetera.

The joint-assessment team will be in East Timor for about three weeks. Following their assessment, they will prepare a report, which will be considered at a donors meeting sometime in early December. We will get an assessment of the longer-term development needs for the region as well as an indication of what the real costs will be.

With respect to the donors, as I mentioned earlier, until this year Canada has been one of the primary donors in East Timor, along with the Americans and Australians. With the breakthrough on the East Timor issues that have resulted from the agreement of May 5, there has been a growing interest from other donors, both bilateral and multilateral. For example, Portugal, which was the former colonial master of East Timor, feels a special obligation to the region; as well, there is a high probability that Portugal will become the primary bilateral donor to East Timor. Australia, a neighbour of East Timor, also has a special interest in the development future of the region and will continue presumably to be a major donor. In addition, there will be the multilateral sources. The World Bank and the Asia Development Bank will be expected to play important roles in the future of the region.

As to actual disbursements in support of the humanitarian assistance, the largest contribution to date has, I believe, come from the Americans. That has been primarily in the provision of food aid and transportation.

As you can see, there is a lot of donor interest in the area. In order for the international assistance to have the most positive impact on East Timor, a high level of donor coordination is essential. I referred earlier to the joint-assessment mission of the World Bank. That mission is the first comprehensive effort to achieve this coordination. For CIDA's part, we will continue to collaborate with other donors to ensure that our assistance to East Timor is timely and effective.

l'ampleur de ces besoins, mais nous attendons encore l'évaluation finale qui devrait nous être remise incessamment.

Après avoir comblé les besoins humanitaires, on passera à la deuxième étape, soit celle du gouvernement de transition qu'on a décrit plus tôt. C'est une étape qui se situe à moyen terme et qui intéresse surtout les Nations unies à qui il incombera d'administrer le Timor oriental jusqu'à ce que les Timorais orientaux aient la capacité de gérer leurs propres affaires. Cela se fera probablement sur plusieurs années. L'ONU est à dresser une liste détaillée des ressources qui seront nécessaires et des coûts que cette étape entraînera.

La dernière phase, à plus long terme, est celle du développement du Timor oriental. Ce développement est axé sur l'accroissement du bien-être socioéconomique des Timorais orientaux. Elle se poursuivra pendant de nombreuses années. La Banque mondiale a mis sur pied une mission conjointe d'évaluation dont l'équipe est arrivée au Timor oriental hier. Cette équipe se penchera sur les besoins immédiats et à long terme de développement dans la région. L'équipe comprend des experts en gouvernement civique, en tribunaux, en macroéconomie, en agriculture, en développement communautaire, et cetera.

L'équipe d'évaluation passera environ trois semaines au Timor oriental. Elle rédigera ensuite un rapport qui sera examiné par les donateurs à une réunion qui devrait se tenir au début de décembre. Nous aurons alors une évaluation des besoins à long terme en développement de la région ainsi qu'une indication de ce que seront les coûts réels.

En ce qui a trait aux donateurs, comme je l'ai indiqué plus tôt, jusqu'à cette année, le Canada avait été l'un des principaux donateurs au Timor oriental, avec les Américains et les Australiens. Par suite de la percée qu'a constitué l'accord du 5 mai, on a assisté à un intérêt croissant de la part d'autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux. Ainsi, le Portugal, l'ancienne mère patrie du Timor oriental, se sent tenu d'aider cette région. D'ailleurs, il est probable que le Portugal deviendra le principal donateur bilatéral du Timor oriental. L'Australie, un pays voisin, s'intéresse aussi au développement de la région et restera vraisemblablement un donateur important. Il y a aussi des sources multilatérales. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement devraient jouer un rôle important dans l'avenir de cette région.

Pour ce qui est de savoir qui a versé le plus en aide humanitaire, je crois que jusqu'à présent, ce sont les Américains qui ont apporté la plus importante contribution. Cette contribution a surtout pris la forme de nourriture et de transport.

Comme vous pouvez le constater, les donateurs s'intéressent beaucoup à cette région du globe. Pour que l'aide internationale ait l'incidence la plus positive qui soit sur le Timor oriental, il faut assurer une bonne coordination des efforts des donateurs. J'ai déjà parlé de la mission conjointe d'évaluation de la Banque mondiale. Cette mission représente le premier véritable effort de coordination. À l'ACDI, nous continuerons de collaborer avec les autres donateurs pour faire en sorte que l'aide que nous accordons au Timor oriental soit opportune et efficace.

The Chairman: I have a series of questions; however, I see that Senator Bolduc would like to lead off, so I ask him to proceed.

[Translation]

Senator Bolduc: Mr. Caron, could you tell us, from the department's point of view, why Canadians are there? Is it because of a request from the UN? Is it the minister's role on the Security Council that forces us to act? Is it the acceptance of the new strategic concept of human security that is motivating us to get involved as soon as there is a human rights problem somewhere in the world? Is it our friendship with Australia and the Commonwealth or our economic relations in APEC and with Indonesia? Is it CNN or the CBC that apparently really like referendums? Could we have a clear idea of the fundamental criteria leading to a very activist kind of boy scout activity in international relations everywhere in the world? I heard the American, Mr. Kennan, say that it was ridiculous and even unrealistic for the Americans to try to police the world, but apparently we Canadians seem to think we are able to do it.

There are problems everywhere in the world. People are killing one another in Africa all the time. In Sierra Leone, among other places, it is been going on for five years. We have not shown up there yet.

Why does Canada show up in those places? One might understand our presence in Kosovo, as we are part of NATO. We are 10,000 miles away from those people. I have nothing against them, but I would like to know why? Maybe some time later a judge might ask us to prosecute criminals. Will we be in that country for another 25 years like in Cyprus? In other words, what is the problem and why are we involved in those countries?

Since the beginning of your presentation, you have been saying it is a good thing to do and we must participate in these missions. I would like someone to explain why. We are placing our resources here and there and everywhere in the world. It seems to me that if we develop a large-scale concept of human security, at some point we are going to have to be present everywhere in the world. We are already having trouble getting our Hercules to fly and that concerns me somewhat.

Mr. Caron: Your questions are not simple ones, Senator Bolduc. This is a fundamental question of foreign policy. Essentially, you have touched upon several of the reasons explaining our participation and interest in East Timor.

It is true that East Timor is an island of some 890,000 souls. It is very far from here and there are very few Timorese in Canada. My colleague informed you of the problems this new political entity will be facing.

Prima facie, it is quite legitimate for one to wonder about that. It goes without saying that Canadian participation was not decided upon without serious thought having been given to the motives. First of all, we have to think about our interests in the Asia-Pacific region. It is true that it is quite a distance away but it is becoming more and more important for Canada.

Le président: J'ai une série de questions à vous poser. Toutefois, je vois que le sénateur Bolduc aimerait commencer, alors je lui cède la parole.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Pourriez-vous nous dire, M. Caron, du point de vue du ministère, pourquoi les Canadiens sont là? Est-ce suite à une requête des Nations unies? Est-ce le rôle du ministre au Conseil de sécurité qui nous oblige à agir? Est-ce l'acceptation du nouveau concept stratégique de sécurité humaine qui nous motive, aussitôt qu'il y a un problème de droits humains dans le monde, à nous impliquer? Est-ce notre amitié avec l'Australie et le Commonwealth ou nos relations économiques dans l'APEC et avec l'Indonésie? Est-ce CNN ou Radio-Canada qui aiment bien les référendums, semble-t-il? Peut-on avoir une idée claire des critères fondamentaux d'une sorte de «boy-scoutisme» très activiste dans les relations internationales, partout dans le monde. J'entendais l'Américain M. Kennan dire qu'il était ridicule et même irréaliste pour les Américains d'essayer de policer le monde, et nous, les Canadiens, semble-t-il, pensons pouvoir le faire.

Il y a des problèmes dans le monde entier. En Afrique, les gens se s'entre-tuent continuellement. Au Sierra Leone, entre autres, cela dure depuis cinq ans. On n'y est pas encore allés.

Pourquoi le Canada va-t-il à ces endroits? Le Kosovo, on peut le comprendre, fait partie de l'OTAN. On est à 10 000 milles de ces gens. Je n'ai rien contre eux mais j'aimerais savoir pourquoi? Plus tard, peut-être qu'un juge nous demandera de poursuivre les criminels. Sera-t-on présent dans ce pays pendant 25 ans, comme à Chypre? Autrement dit, quel est le problème et pourquoi sommes-nous impliqués dans ces pays?

Depuis le début de votre témoignage, vous dites que c'est une bonne affaire et qu'il faut participer à ces missions. Je voudrais qu'on m'explique pourquoi. On place des ressources un peu partout dans le monde. Semble-t-il que si on développe le concept de sécurité humaine à une grande échelle, à un moment donné, il va falloir être présent dans tous les pays. On a déjà de la difficulté à faire partir nos Hercules, et cela m'inquiète un peu.

M. Caron: Vous ne posez pas des questions simples, sénateur Bolduc. Il s'agit d'une question fondamentale de politique étrangère. Essentiellement, vous avez touché plusieurs raisons qui animent notre participation et notre intérêt au Timor oriental.

Il est vrai que le Timor oriental est un îlot composé d'environ 890 000 personnes. C'est très loin d'ici et il n'y a presque aucun Timorais au Canada. Vous avez été informé par mon collègue des difficultés auxquelles fera face cette nouvelle entité politique.

Prima facie, se poser la question est tout à fait légitime. Il va sans dire que la participation canadienne n'a pas été décidée sans une réflexion très profonde des mobiles. Il faut d'abord faire une réflexion sur nos intérêts dans l'Asie-Pacifique. Il est vrai que c'est une région éloignée, mais elle revêt de plus en plus d'importance pour le Canada.

During the 90s, we did not have any challenges to peace and security in the area, but our interests were ensured through great stability in the region. Geographically speaking, Indonesia — where East Timor is located — is one of the biggest countries in the world. There are 17,000 islands and it has a population of about 220 million. Despite instability, the country showed rather impressive economic growth.

Economic stability is important for the whole South East Asia region and even beyond because this country straddles the sea transportation routes between the Pacific and the Indian Ocean through which passes a lot of the oil that feeds Japanese industry. Economic stability in Indonesia is thus absolutely central to Canadian interests.

This is a new country that is developing and heading towards democracy. We saw the effects of that last week. This is a country in which a lot of other countries have interests, such as the success of its evolution from a colonial history through a period of quasi-military leadership and now, real democracy. Our interests would be very ill served if the country were to fall apart.

We are in Asia for the reasons you all know. APEC is visibly a very important member and its stability is essential. In a macro sense, that is what matters. In a more micro sense, it is a matter of human security. You are quite right, we cannot be everywhere all the time. In fact, there is not a single country in the world trying to do that.

We are all witnesses of the situation in Washington these days and even a country that is that great has its own debates about its international role. The situation and the conditions were such in East Timor that the international community could play a role there. It played it more swiftly than UN practice does.

If we look at the experience of the last 10 or 20 years, it remains feasible. This is a theatre where our geopolitical interests and the fulfilment of our foreign policy priorities can come to fruition. It is true that in Africa there are a lot of areas where things are not going well. You raised the matter of Sierra Leone. In that case, the conditions surrounding international action remain far more limited. Of course, one must make choices and for the reasons I have just given, we chose to act in East Timor.

Senator Bolduc: I am interested in the criteria. You decide to go to East Timor but not to other places. It seems to me that is serious. There are human lives involved here, resources and budgets.

I suppose we will have to support the Foreign Affairs Department on this. I understand the tradition that has evolved over the last 50 years; the decision must be made by the minister and the government.

We would have to establish a certain number of criteria that would lead us to making the decision to go ahead. We should also keep our leeway and diplomatic discretion till the end. Parliament is a little helpless in this situation. We are basically just informed of what action was taken.

Durant les années 90, on n'avait pas de défis de paix et de sécurité dans la région, mais nos intérêts étaient assurés par une grande stabilité dans la région. Sur le plan géographique, l'Indonésie — où se situe le Timor oriental — est l'un des plus grands pays du monde. On y retrouve 17 000 îles et sa population s'élève à environ 220 millions d'habitants. Même déséquilibré, ce pays avait un accroissement économique assez impressionnant.

La stabilité économique est importante pour toute la région du sud-est asiatique et même au-delà parce que ce pays chevauche les liens du transport maritime entre le Pacifique et l'océan Indien, où passe une bonne partie de l'huile qui nourrit l'industrie japonaise. Une stabilité économique en Indonésie est donc absolument centrale aux intérêts canadiens.

Il s'agit d'un nouveau pays qui est en train de se constituer et de se démocratiser. On en a d'ailleurs vu les effets la semaine dernière. C'est un pays dans lequel beaucoup d'autres pays ont des intérêts assurés tels la réussite du trajet entre une histoire coloniale, une période de leadership quasi militaire et, maintenant, une démocratisation réelle. Nos intérêts seraient très mal servis s'il y avait débâcle du pays.

Nous sommes en Asie pour les raisons que vous connaissez. L'APEC est visiblement un membre très important et sa stabilité est essentielle. Dans un sens macro, c'est ce qui importe. Dans un sens plus micro, c'est une question de sécurité humaine. Vous avez tout à fait raison, on ne peut pas être partout tout le temps. D'ailleurs, il n'y a pas un pays au monde qui cherche à l'être.

On voit la situation à Washington ces temps-ci et même un pays de cette taille tient des débats sur son rôle international. La situation voulait que les conditions au Timor oriental étaient telles que la communauté internationale pouvait y jouer un rôle. Elle l'a joué beaucoup plus rapidement que la pratique onusienne l'a fait.

Si on regarde l'expérience des 10 ou 20 dernières années, cela reste faisable. C'est un théâtre où nos intérêts géopolitiques et où la réalisation de nos priorités de politique étrangère peuvent se réaliser. Il est vrai qu'en Afrique, il y a bien des endroits où les choses ne vont pas bien. Vous avez soulevé la situation au Sierra Leone. Dans ce cas, les conditions d'une action internationale restent beaucoup plus limitées. Évidemment, il faut faire des choix et pour les raisons que je viens de soulever, on a choisi d'agir au Timor oriental.

Le sénateur Bolduc: Ce sont les critères qui m'intéressent. Vous décidez d'aller au Timor oriental et vous n'allez pas aux autres endroits. Il me semble que c'est grave. Il y a des vies humaines en cause, des ressources et des budgets.

J'imagine qu'il faudra encadrer le ministère des Affaires étrangères sur ce plan. Je comprends la tradition, depuis 50 ans, que la décision doit être prise par le ministre et le gouvernement.

Il faudrait établir un certain nombre de critères qui nous permettent de prendre la décision d'y aller. On devrait aussi garder la marge de manœuvre et la discrétion diplomatique jusqu'au bout. Le Parlement est un peu impuissant face à cette situation. Il ne fait que nous informer de l'action prise.

In the world to come, Canada's international action will have to be subject to more supervision based on certain criteria. It is a bit like the international financial architecture, it is not easy to define.

I get the impression I am still living in the period where the king had absolute power and decided that you were going somewhere rather than somewhere else. It is difficult for a parliamentarian to accept that situation.

Mr. Caron: Some of your questions are definitely political in nature. I will let my minister answer those. I think we have the support system you were mentioning. It is a support system that allows Canada's foreign policy to have a multidimensional perspective.

That support is, in part, to do things well at many levels. There is also the support of resources. That is what brought about your comments. I do not represent authority, that is my colleagues. In some international interventions, we only had four or five people involved.

In Sierra Leone, we are thinking of having five military observers and maybe one or two police officers. The choice is made, in part, based on circumstances and availability of resources. It is true that in many fields we act based on our capacity. That defines part of our foreign policy and, thus, our image in the world.

[English]

Senator Andreychuk: It seems to me that you gave a compelling reason, Mr. Caron, for why Canada should be concerned about Indonesia. Its stability and success are integral and important to Canada for all the reasons that you gave.

Your conclusion leads me to believe that we should not have entered into Timor if we were concerned about the stability of Indonesia, because now we have set up the dynamics of an independent Timor. Why is Timor more available for independence than all those other independence movements in Indonesia and all of the islands with emerging pro-independence movements, some with less than 800,000 people and some with more? We have taken action to accelerate the independence movement in Timor. How is it in our best interests to have a situation that will perhaps lead to more destabilization of Indonesia?

I did not hear you say once that the independence of Indonesia was essential to our security. You were saying that it was the stability of Indonesia that is important.

You said we were in Timor because it was one area where the UN could play a role. Is this to say that we are only there because the UN found its role there? I am concerned that we have not made a decision about East Timor and Canada's reasons for being there directly.

Mr. Caron: Let me respond as follows. I would dispute one of your premises, senator. I do not think that we set out necessarily, nor at any point was it the Canadian objective, to create an

Dans le monde à venir, il faudrait que l'action internationale du Canada soit davantage encadrée selon certains critères. C'est un peu comme l'architecture financière internationale, ce n'est pas facile à définir.

J'ai l'impression de vivre encore dans la période du pouvoir absolu du roi qui décide que l'on se rend à tel endroit plutôt qu'à un autre. Cette situation est difficile à accepter pour un parlementaire.

M. Caron: Certaines de vos questions sont d'ordre nettement politique. Je laisse mon ministre y répondre. Je crois que nous avons cet encadrement dont vous parlez. C'est un encadrement qui donne à la politique étrangère du Canada une perspective multidimensionnelle.

L'encadrement est en partie de jouer sur bien des plans. Il y a aussi l'encadrement des ressources. Cela a inspiré vos commentaires. Je ne représente pas l'autorité, ce sont mes collègues. Dans certaines interventions internationales, on s'est limité à quatre ou cinq personnes.

Au Sierra Leone, on songe à cinq observateurs militaires et peut-être un ou deux policiers. Le choix se fait en partie par les circonstances et la disponibilité des ressources. Il est vrai qu'on agit dans bien des champs à la mesure de nos capacités. Cela définit une partie de notre politique étrangère et, par conséquent, notre image dans le monde.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Caron, vous nous avez expliqué de façon convaincante pourquoi le Canada devrait s'inquiéter du sort de l'Indonésie. Sa stabilité et son succès sont importants pour le Canada pour toutes les raisons que vous nous avez données.

Votre conclusion m'a toutefois amenée à croire que nous n'aurions pas dû aller au Timor si nous tenons à la stabilité de l'Indonésie, car nous avons mis en branle le processus d'accession à l'indépendance du Timor. Pourquoi l'indépendance du Timor serait-elle plus souhaitable que l'indépendance de toutes les autres îles de l'Indonésie où émergent des mouvements pro-indépendance, dont certaines comptent moins de 800 000 habitants mais d'autres davantage? Nous avons pris des mesures qui accéléreront le mouvement vers l'indépendance du Timor. En quoi profiterons-nous d'une situation qui pourrait déstabiliser davantage l'Indonésie?

Je ne vous ai pas entendu dire une seule fois que l'indépendance de l'Indonésie était essentielle à notre sécurité. Vous avez dit que c'est la stabilité de l'Indonésie qui est importante.

Vous avez déclaré que nous étions intervenus au Timor parce que c'est une région où les Nations unies pouvaient jouer un rôle. Voulez-vous dire que nous sommes là-bas uniquement parce que les Nations unies y ont trouvé un rôle à jouer? Ce qui m'inquiète, c'est que nous n'avons pas décidé directement des raisons de l'intervention du Canada au Timor oriental.

M. Caron: Je vous répondrai comme suit. Je ne suis pas d'accord avec l'une de vos affirmations, sénatrice. Je ne pense pas que nous ayons décidé ou que le Canada se soit fixé pour objectif

independent East Timor. There are certain realities on the ground. The place had been invaded by the Indonesian troops and then integrated forcibly, I think is the best way to put it. The UN did not recognize this act. What we have called for consistently, and with increasing frequency over the more recent period, was providing the Timorese with the option — creating an electoral circumstance that would provide the Timorese with an opportunity to decide what it is they wanted to do. That is what we favoured, and that is what happened.

I am quite confident that this was and is important for the objective of overall Indonesian stability as well. It was a festering wound in the Indonesian archipelago. It has been now dealt with, for good or bad. I would argue that playing a role and being there served our interests directly.

Senator Andreychuk: Will Canada play a role in allowing other pro-independence movements in Indonesia to have the same result as East Timor?

Mr. Caron: That is a hypothetical question.

Senator Andreychuk: There are two areas that now want further autonomy or independence. There are pro-independence movements in two other Indonesian areas. Will Canada afford them the opportunity to choose, as it did in East Timor?

Senator Grafstein: There are six or seven of them.

Mr. Caron: You have individuals everywhere calling for greater autonomy.

Senator Grafstein: They want self-determination.

Mr. Caron: That is their prerogative, but I do not think that is the issue here. The Indonesian government must deal with these disputes internally. There is a new president who, in his remarks since his election, has indicated that he wants to decentralize the decision-making power or taxation or what have you. Nevertheless, there is a recognition by the new president that he must deal with these various movements. It is not up to Canada to tell him how to do it, but it is up to Canada to encourage the Indonesian government to respect human rights, political rights, and all of those essential components in order to make Indonesia truly a strong country.

Senator Andreychuk: At what point did Canada change its perspective? We have always said that we were pushing Indonesia to respect human rights, not only in East Timor but also throughout Indonesia, because the same repression was going on in other areas. That has always been Canada's stance. At what point did Canada say through our foreign policy that it was in our interests to support the movement towards independence and to favour, as you said, the choice for the East Timorese? Again I hear you saying that all those issues should be resolved internally by Indonesia for all those other areas. What made East Timor so special in the mind of the Canadian government, and at what point did that occur?

Mr. Caron: Let me start with your comment about the minds of Canadians. Certainly in the minds of Canadians there was a

de créer un Timor oriental indépendant. Il y a certaines réalités sur le terrain. Ce pays a été envahi par les troupes indonésiennes et annexé par la force. Les Nations unies n'ont pas reconnu cette annexion. Ce que nous n'avons eu de cesse de demander, et de plus en plus souvent ces derniers temps, c'est qu'on offre aux Timorais la possibilité de décider de leur sort à l'occasion d'une élection. C'est ce que nous voulions et c'est ce qui s'est passé.

Je suis convaincu que c'était important également pour assurer la stabilité en Indonésie. Cette situation risquait d'envenimer les choses dans l'archipel indonésien. Elle a maintenant été réglée pour le meilleur ou pour le pire. Je dirais qu'en intervenant nous avons servi directement nos intérêts.

Le sénateur Andreychuk: Le Canada va-t-il jouer un rôle en permettant à d'autres mouvements indépendantistes de l'Indonésie d'obtenir les mêmes résultats que le Timor oriental?

M. Caron: C'est une question hypothétique.

Le sénateur Andreychuk: Il y a deux régions qui veulent maintenant une plus grande autonomie ou indépendance. Il y a des mouvements indépendantistes dans deux autres régions de l'Indonésie. Le Canada va-t-il leur offrir la possibilité de choisir comme pour le Timor oriental?

Le sénateur Grafstein: Il y en a six ou sept.

M. Caron: Vous avez partout des gens qui réclament une plus grande autonomie.

Le sénateur Grafstein: Ils veulent l'autodétermination.

M. Caron: C'est leur prérogative, mais je ne pense pas que la question se situe là. Le gouvernement indonésien doit résoudre lui-même ces conflits. Il y a un nouveau président qui, dans les discours qu'il a tenus depuis son élection, a dit vouloir décentraliser le pouvoir décisionnel ou le pouvoir d'imposition. Le nouveau président reconnaît toutefois qu'il doit s'occuper de ces divers mouvements. Ce n'est pas au Canada de lui dicter quoi faire, mais nous devons inviter le gouvernement indonésien à respecter les droits de la personne, les droits politiques et tous ces droits essentiels afin de faire de l'Indonésie un pays fort.

Le sénateur Andreychuk: À quel moment le Canada a-t-il changé sa façon de voir? Nous avons toujours dit que nous incitions l'Indonésie à respecter les droits de la personne, non seulement au Timor oriental, mais dans toute l'Indonésie étant donné que la même répression avait cours dans d'autres régions. Telle a toujours été la position du Canada. À quel moment avons-nous décidé que nous avions intérêt à soutenir le mouvement indépendantiste et de permettre aux Est-Timorais de choisir comme vous l'avez dit? Vous affirmez que c'est à l'Indonésie de résoudre elle-même toutes ces questions en ce qui concerne les autres régions du pays. Pour quelle raison le gouvernement canadien a-t-il considéré le Timor oriental dans une catégorie à part et quand cela s'est-il produit?

M. Caron: Je commencerais par ce que vous avez dit à propos de la façon de voir des Canadiens. Les Canadiens s'intéressaient

great deal of interest in the issue. We received thousands of messages, particularly by e-mail, on this issue.

As to the situation in East Timor, it was occupied forcibly and integrated forcibly. It was not recognized by the United Nations as a integral part of Indonesia, which even President Habibie ultimately acknowledged at the beginning the year. That very particular set of circumstances does not apply anywhere else in Indonesia.

Senator Stollery: It applies in West New Guinea.

The Chairman: Reference was made to maintaining stability in Indonesia. I would suggest that one of the reasons we have been so keen to try to solve the East Timor problem has been that the population there is largely Christian. That gave many people in Canada, the United States, and European countries a special concern for that situation, a concern that they might not have had if the population had been Muslim, for example.

You talk about all the communications you received. I wish to ask if indeed we contemplated the possibility, right from the start, of independence. Was it not our expectation that the focus of the vote would be on autonomy, yes or no? Did not the independence option come upon us, in a sense, by surprise, so the present situation is one which we had not contemplated?

Mr. Caron: People have speculated on the outcome of the vote. As I said, when I went to both Jakarta and Dili, the first question I asked everyone was related to what they thought the outcome would be. I got various answers, as I would in any election.

Did we think about what might happen if the vote were in favour of independence? Of course, we thought about that. We also wondered what would happen if the vote were for the greater autonomy being offered by the Indonesian government. However, there is only so much contingency planning that one can do. We had to be very sensitive in the international community, starting with the United Nations, not to be seen as prejudging the outcome. We were caught on the horns of a dilemma because, even before the vote, we were perhaps the most active member of the Security Council urging, inside the room, that the UN get ready for every outcome, and that meant every outcome.

There was a lot of resistance in some quarters to doing that because of frequent accusations, beginning in Jakarta, that the UN exercise was biased. The interests of the international community, of Indonesia, and of East Timor would not be served by creating that impression. For one thing, it was not true.

Senator, if you are asking me whether there was some speculation that independence would be the choice, yes, of course, there was such speculation.

The Chairman: I have a question based on something that I have read, though I do not have the piece here.

Did Canada press for the inclusion of the independence option on the ballot? Or did we want the autonomy option?

beaucoup à la question. Nous avons reçu des milliers de messages, surtout par courriel, à ce sujet.

Quant à la situation au Timor oriental, ce pays a été occupé et annexé de force. Les Nations unies n'ont pas reconnu cette annexion à l'Indonésie, ce que le président Habibie a fini par reconnaître au début de l'année. Ces circonstances très particulières ne prévalent nulle part ailleurs en Indonésie.

Le sénateur Stollery: Elles prévalent en Nouvelle-Guinée occidentale.

Le président: Vous avez parlé de maintenir la stabilité en Indonésie. L'une des raisons pour lesquelles nous avons tellement tenu à résoudre le problème au Timor oriental est que la population de cette région est en majorité chrétienne. Cela a incité beaucoup de Canadiens, d'Américains et d'Européens à s'intéresser particulièrement à la situation, ce qui n'aurait peut-être pas été le cas si la population avait été musulmane, par exemple.

Vous avez parlé de tous les messages que vous avez reçus. Je voudrais savoir si l'indépendance est une possibilité que nous avons envisagée dès le début. Ne nous attendions-nous pas à ce que le vote porte sur l'autonomie? L'option de l'indépendance ne nous a-t-elle pas pris par surprise, et par conséquent, nous n'avions pas envisagé la situation actuelle?

M. Caron: Les gens ont fait toutes sortes d'hypothèses quant au résultat du vote. Comme je l'ai dit, lorsque je suis allé à Jakarta et à Dili, j'ai commencé par demander aux gens à quel résultat ils s'attendaient. J'ai obtenu des réponses diverses, comme pour n'importe quelle élection.

Avons-nous réfléchi à ce qui pourrait se passer si la population votait pour l'indépendance? Bien entendu. Nous nous sommes aussi demandé ce qui se passerait si le vote était en faveur de la plus grande autonomie que proposait le gouvernement indonésien. Il y a nécessairement des limites quant à ce qu'il est possible de faire pour se préparer. Nous devons nous garder de préjuger les résultats, aux yeux de la communauté internationale, à commencer par les Nations unies. Nous étions devant un dilemme car même avant le vote, nous étions sans doute les plus actifs, au sein du Conseil de sécurité, à exhorter les Nations unies à se préparer à toute éventualité.

Ces exhortations se sont heurtées à une grande résistance étant donné que les Nations unies ont souvent été accusées de manquer d'objectivité, surtout à Jakarta. Si l'on créait cette impression, ce ne serait pas dans l'intérêt de la communauté internationale, de l'Indonésie ou du Timor oriental. En tout cas, ce n'était pas vrai.

Si vous me demandez, sénateur, si l'indépendance a été l'un des résultats envisagés, cela a certainement été le cas.

Le président: J'ai une question à poser au sujet d'un document que j'ai lu, mais que je n'ai pas sous la main.

Le Canada a-t-il demandé que l'option de l'indépendance soit inscrite sur le bulletin de vote? Ou voulions-nous l'option de l'autonomie?

Mr. Caron: No, we did not press the government.

The Chairman: How did that option get on the ballot? Was it done by Indonesia?

Mr. Caron: Yes, it was done by Indonesia.

The Chairman: Why?

Mr. Caron: You will have to ask the Indonesians.

The Chairman: We can speculate a little. Was it not to confront the East Timorese with the prospect of going independent with a population less than that of the province of Nova Scotia, for example, and with an economy that, it has been said, is hardly viable? Were they not trying to scare them into voting for autonomy?

Mr. Caron: The circumstances were, as I have described, that East Timor had been invaded. This was not recognized by the UN. This was a UN process. As far as the questions on the ballot are concerned, if you ask me to speculate, there were those, probably including a large number of integrationists, who did not even want the greater autonomy option. They liked things the way they were. The option was not on the ballot to continue the relationship between Dili and Jakarta.

The Indonesian government in the end put on the ballot first the greater autonomy option. Second, as was agreed on May 5 with Portugal and the United Nations, they put the independence option.

Our interest throughout has been to ensure that the UN process can move forward and that the East Timorese are consulted. We supported the talks between the Portuguese government, the Indonesians and the United Nations, but we did not dictate the substance of those talks.

Senator Grafstein: I come back to the question to which my colleagues on the other side and the chair have alluded. Here we appear to be out of theatre, out of region, out of sync with the UN. Let me just start with the UN. My understanding of the UN structure is that there is a supernational structure at the top, organized and motivated by a permanent Security Council, amplified by an extended Security Council, all based on regional pillars. Canada is not a member of the regional pillar in this particular region. Why are we there?

We are talking about the scope of the United Nations as we have envisaged it. Each region is to get together to preserve the Charter impulses of the United Nations by region. Why are we there? Are we now considered part of the Asian pillar of the United Nations?

I will follow up by saying that we have avoided, other than in Korea for different reasons, being an active member of that sub-region. In UN theoretical terms, how do we justify breaking the criteria of the UN superstructure, aside from being, as our colleagues opposite have said, a boy scout? We are all interested

M. Caron: Non, nous ne l'avons pas demandé au gouvernement.

Le président: Comment cette option s'est-elle retrouvée sur le bulletin de vote? Est-ce sur l'initiative de l'Indonésie?

M. Caron: Oui, c'est sur l'initiative de l'Indonésie.

Le président: Pourquoi?

M. Caron: Vous devrez poser la question aux Indonésiens.

Le président: Nous pouvons émettre certaines hypothèses. N'était-ce pas pour placer les Est-Timorais devant la perspective de devenir indépendants avec une population moins nombreuse que celle de la Nouvelle-Écosse, par exemple, et une économie qui a été qualifiée de peu viable? Ne voulait-on pas leur faire peur et les inciter à voter pour l'autonomie?

M. Caron: Comme je l'ai dit, le Timor oriental avait été envahi. Les Nations unies n'ont pas reconnu le nouvel état de fait. Ce processus a été organisé par les Nations unies. Quant au bulletin de vote, si vous me demandez d'émettre des hypothèses, certaines personnes, y compris sans doute un grand nombre de partisans de l'intégration, ne voulaient même pas de l'élargissement de l'autonomie. Ces gens étaient satisfaits du statu quo. Le maintien des relations entre Dili et Jakarta n'était pas au nombre des options figurant sur le bulletin de vote.

À la fin, le gouvernement indonésien a inscrit en première place sur le bulletin de vote l'option de l'autonomie accrue. Deuxièmement, comme il en avait convenu le 5 mai avec le Portugal et les Nations unies, il a inscrit l'option de l'indépendance.

D'un bout à l'autre, nous avons cherché à faire en sorte que le processus des Nations unies puisse suivre son cours et que les Est-Timorais soient consultés. Nous avons appuyé les pourparlers entre le gouvernement portugais, les Indonésiens et les Nations unies, mais sans dire quelle devrait être la teneur de ces pourparlers.

Le sénateur Grafstein: J'en reviens à la question à laquelle mes collègues d'en face et la présidence ont fait allusion. Nous semblons être intervenus, dans ce cas en dehors de notre théâtre d'opération, de notre champ d'action, en dehors de nos relations avec les Nations unies. Commençons par les Nations unies. Si je comprends bien la façon dont elles sont structurées, il y a au sommet une structure supranationale, organisée et motivée par un conseil de sécurité permanent, amplifiée par un conseil de sécurité élargi, le tout reposant sur des piliers régionaux. Le Canada ne fait pas partie du pilier de cette région. Pourquoi sommes-nous là-bas?

Il est question ici du champ d'action des Nations unies tel que nous l'avons envisagé. Les diverses régions doivent s'unir pour préserver la Charte des Nations unies. Pourquoi sommes-nous là-bas? Considère-t-on maintenant que nous faisons partie du pilier asiatique des Nations unies?

J'ajouterai que, sauf en Corée pour des raisons différentes, nous avons évité d'être un membre actif de cette sous-région. Comment justifions-nous de nous éloigner des critères de la superstructure des Nations unies si ce n'est, comme l'ont dit nos collègues d'en face, pour jouer le rôle de boy scout? Nous voulons tous jouer le

in being boy scouts — or scouts, I should say. I want to be gender-sensitive.

What is the rationale under the UN theory? What is the rationale under the strategic alliances in that region? We are not part of SEATO and we never have been. At the strategic level, we are not there. Why are we there now? Why are we the third largest donor in this region? Why are we about to spend \$30 million of taxpayers' money outside of our region, outside of our theatre, and out of sync with the United Nation's operation as it was projected to us in 1947 by Mr. Pearson?

Mr. Caron: Regarding the UN, I will turn to Mr. Langtry on the development side and to Mr. Meyer on the issue of how the UN operates.

First of all, I am sure we do not wish to cast aspersions against boy scouts or girl scouts. These are fine institutions, which we all support.

My understanding of our engagement on peace and security in Asia Pacific goes beyond Korea. We were in Asia Pacific during World War II. We were in Vietnam for the first international joint commission. We were in Vietnam for the international commission for control and supervision. In fact, that was my first foreign posting. We have been in Kashmir. We continue to have a role in terms of monitoring the ceasefire going back to 1951 in Korea. We have a record of significant credibility in the region. This just did not pop up as something that was new.

Mr. Meyer: We need to distinguish between the UN Charter and some procedures. In terms of election of non-permanent representatives to the council, there is a regional approach, but nowhere in the Charter is it suggested that countries are there to pursue their regional interests. It is not that we, the peoples, pursuing our regional interests, have come together to form the Charter of the United Nations.

It is recognized that the obligation is that for all the UN member states for the global community, while acknowledging that, in terms of ensuring that regional interests get some reflection, there are these informal arrangements for nominating and electing the rotating members of the council by regional groups. That is an important distinction in terms of UN operation.

Mr. Langtry: To put it in context, the East Timor program has in fact been supported as a subcomponent of the Indonesian development assistance program. This past July, at the annual donors meeting, where the donor community pledges what it will contribute in the forthcoming year to each country, the total pledge was \$5.9 billion U.S. Canada's contribution was .3 per cent of that, so we are a minor donor in terms of the total amount of aid flows into the country.

rôle de boy scout ou de scout, devrais-je dire, pour ne pas faire de sexisme.

Quelle est la raison d'être de notre intervention selon la théorie des Nations unies? Quelle est sa raison d'être compte tenu des alliances stratégiques dans cette région? Nous ne faisons pas partie de l'OTASE et nous n'en avons jamais été membres. Au niveau stratégique, nous ne faisons pas partie de la région. Pourquoi y sommes-nous maintenant? Pourquoi sommes-nous le troisième donateur par ordre d'importance? Pourquoi nous apprêtons-nous à dépenser 30 millions de dollars de l'argent des contribuables en dehors de notre région, en dehors de notre théâtre d'opération et sans rapport avec notre participation aux Nations unies telle que l'avait prévue M. Pearson en 1947?

M. Caron: En ce qui concerne les Nations unies, je vais céder la parole à M. Langtry, qui parlera des questions concernant le développement et à M. Meyer pour parler du fonctionnement de l'ONU.

Premièrement, nous ne voulons certainement pas critiquer les scouts, garçons ou filles. C'est une excellente institution que nous appuyons tous.

Notre engagement à assurer la paix et la sécurité dans la région de l'Asie-Pacifique ne s'est pas limité à la Corée. Nous étions dans ce secteur pendant la Seconde Guerre mondiale. Nous étions au Vietnam pour la première Commission mixte internationale. Nous étions au Vietnam pour la Commission internationale de contrôle et de surveillance. En fait, c'était mon premier poste à l'étranger. Nous avons été au Cachemire. Nous continuons à jouer un rôle dans la surveillance du cessez-le-feu qui remonte à 1951, en Corée. Nous avons beaucoup de crédibilité dans cette région du monde. Ce n'était pas quelque chose de nouveau.

M. Meyer: Il faut faire une distinction entre la Charte des Nations unies et certains processus. En ce qui concerne l'élection de représentants non permanents au conseil, elle se fait sur une base régionale, mais nulle part il n'est dit dans la Charte que les pays sont là pour poursuivre leurs intérêts régionaux. Ce n'est pas pour poursuivre nos intérêts régionaux que nous nous sommes réunis pour constituer la Charte des Nations unies.

Tous les États membres de l'ONU ont des obligations envers la communauté mondiale même s'il est entendu que, pour refléter les intérêts régionaux, des ententes informelles prévoient la nomination et l'élection des membres non permanents du conseil sur une base régionale. C'est là une importante distinction à faire pour ce qui est du fonctionnement des Nations unies.

M. Langtry: Pour placer la situation dans son contexte, le programme au Timor oriental a été soutenu en tant que sous-élément du programme d'aide au développement indonésien. En juillet dernier, à la réunion annuelle des pays donateurs au cours de laquelle les donateurs s'engagent à apporter une contribution à chaque pays au cours de l'année à venir, la somme totale engagée se chiffrait à 5,9 milliards de dollars US. La contribution du Canada correspondait à 0,3 p. 100 de ce montant si bien qu'elle est modeste par rapport à l'ensemble de l'aide dont bénéficie ce pays.

Last year, we in fact disbursed in total \$39 million Canadian to Indonesia. Of that, \$1.2 million went to East Timor. Therefore, relatively speaking, the bulk of our program goes to greater Indonesia rather than to East Timor.

The fact that we are the third largest donor in East Timor is largely a reflection of the relationship that we have had with the Indonesian government. We actually have a very good relationship with the Indonesians. There has been highly controlled management of East Timor, and most donors were not allowed to work in that region. It was an area where there were basic human needs. In some cases, people were simply incapable of feeding and housing themselves. That is how we became one of the main participants in East Timor.

Still, our contribution was relatively modest. It has been in the \$1.2 million range in the last several years. This year has been exceptional because of events in East Timor.

Greater donor interest has materialized for East Timor. I have no idea where we will be on the list, but we will certainly not be third. We will be way down the list. We will not, by any stretch of the imagination, be a major contributor in the future evolution of this country.

Senator Stollery: Many of us believe that our resources in this country are stretched, and that is the reason for the tenor of some of our questions.

I was in Portuguese Timor in 1961 when it was a penal colony. Was there not an attempt by Portuguese-trained Marxists to take over when Portugal pulled out in 1975? Was that not the reason that Indonesia invaded, and was the invasion not supported by Australia, the other regional power?

Mr. Caron: In the 1960s and 1970s, the Salazar administration was fighting anti-independence movements all over Africa. It is interesting to note that many of the senior players, either in the pro-independence or pro-autonomy lead-up in East Timor, were former comrades-in-arms in Mozambique or Angola. The Portuguese integrated the colonial forces and shifted them around.

I know nothing about the political views of these people coming back, but certainly some of them were back in East Timor in 1975. The government collapsed in Portugal, there was chaos in Dili, and there was a declaration of independence, so to speak, which precipitated within 24 hours the Indonesian move.

I frankly do not recall what the Australian position was at that time. Perhaps one of my colleagues does.

Senator Stollery: The Australian position is well known. Surely, one of your people knows what happened, why Indonesia invaded, and whether or not it was supported by Australia. I would be interested to hear what you have to say because it is an important part of the scenario.

L'année dernière, nous avons accordé au total 39 millions de dollars canadiens à l'Indonésie. Sur ce montant, il y a eu 1,2 million pour le Timor oriental. Par conséquent, la majeure partie de notre programme d'aide s'adresse à l'Indonésie plutôt qu'au Timor oriental.

Le fait que nous soyons le troisième donateur au Timor oriental reflète en grande partie les relations que nous avons entretenues avec le gouvernement indonésien. Nous avons d'excellentes relations avec les Indonésiens. L'administration du Timor oriental a fait l'objet d'un contrôle très serré, la plupart des donateurs n'ont pas été autorisés à travailler dans la région. C'est un pays où il y avait des besoins humains fondamentaux. Dans certains cas, les gens ne pouvaient même pas se nourrir et se loger. C'est ainsi que nous sommes devenus l'un des principaux donateurs.

Néanmoins, notre contribution a été relativement modeste. Elle a été de l'ordre de 1,2 million de dollars au cours de ces dernières années. Cette année a été exceptionnelle en raison des événements qui se sont produits au Timor oriental.

Les donateurs ont fait preuve d'un plus grand intérêt pour ce pays. Je n'ai aucune idée de l'endroit où nous nous retrouverons sur la liste, mais ce ne sera certainement pas à la troisième place. Nous allons nous retrouver en bas de la liste. Notre contribution à l'évolution future de ce pays ne peut certainement pas être qualifiée de majeure.

Le sénateur Stollery: Nous sommes nombreux à penser que les ressources de notre pays sont limitées et c'est ce qui explique la teneur de certaines de nos questions.

J'étais au Timor portugais en 1961 lorsque c'était une colonie pénitentiaire. N'y a-t-il pas eu une tentative de coup d'État des marxistes entraînés par les Portugais lorsque le Portugal s'est retiré en 1975? N'est-ce pas la raison pour laquelle l'Indonésie a envahi le pays et cette invasion n'avait-elle pas l'appui de l'Australie, l'autre puissance de la région?

M. Caron: Dans les années 60 et 70, le gouvernement Salazar s'est battu contre les mouvements anti-indépendantistes dans toute l'Afrique. Il est intéressant de constater qu'un grand nombre des principaux acteurs du mouvement pour l'indépendance ou pour l'autonomie du Timor oriental étaient d'anciens compagnons d'armes au Mozambique ou en Angola. Les Portugais ont intégré les forces coloniales et les ont déplacées d'un pays à l'autre.

J'ignore quelles étaient les opinions politiques de ceux qui sont revenus, mais certains d'entre eux sont retournés au Timor oriental en 1975. Le gouvernement s'est effondré au Portugal, c'était la pagaille à Dili et il y a eu une déclaration d'indépendance, pour ainsi dire, qui a incité les Indonésiens à intervenir en l'espace de 24 heures.

J'avoue ne pas me souvenir de ce qu'était alors la position de l'Australie. Un de mes collègues s'en souvient peut-être.

Le sénateur Stollery: La position des Australiens est bien connue. Quelqu'un de chez vous doit certainement savoir ce qui s'est passé, pourquoi l'Indonésie a envahi le Timor et si c'était ou non avec l'appui de l'Australie. J'aimerais voir ce que vous avez à dire étant donné que c'est un élément important du scénario.

Mr. Caron: I cannot answer your question in detail. Indonesia was obviously concerned about having half of this very small island going in a direction with which they did not agree.

Senator Stollery: What direction was that? Were they Marxists or were they not? Is that what the Indonesians thought?

Mr. Caron: Presumably that is what the Indonesians thought. I am not well briefed on that period. There were Marxists and there were nationalists. There were those who wanted to keep the distinction from Indonesia, and all that got into the mix.

Senator Stollery: Did Australia support the invasion?

Mr. Caron: I do not believe so, but I do not know what their position was. It depends on what you mean by "support the invasion."

Senator Stollery: Has Australia, generally speaking, supported the occupation of Portuguese Timor by the Indonesians? Do we not know that?

Mr. Caron: I am not sure what "support" means in this case, but I am reminded that Australia did recognize Indonesia sovereignty in 1978.

Mr. Meyer: Australia was unique in the international community in recognizing what they saw as a fait accompli with a very important regional partner. I would say that it was not typical in terms of the attitude of the national community.

Senator Stollery: The only country near Portuguese Timor is Australia. At the only airport in the country, at Baucau, I recall listening to these very arguments between the Marxists and what I would call ultra-Montanist Catholics. The only airline connection with the country was to Darwin, Australia. It is all very well to say what the rest of the international community thought about the situation, but most of the Portuguese, when they left Timor, did not go to Portugal but to Australia. Australia is clearly leading this current mission, is it not?

Mr. Meyer: Australia is heading the multinational mission. It is yet to be determined who will lead the UN peacekeeping mission.

Senator Stollery: Will this nonviable state wind up being controlled by Australia or Indonesia?

Mr. Caron: The question of its viability will be worked on actively by the international community, starting with the UN. As far as who will be supporting it, in the short and medium term I suspect that several countries will play very significantly, including Portugal. I suspect that the Japanese will have an important role, as will the United States. We will have our place around the table.

As to whom they will feel beholden, they will be beholden to their neighbours, that is, Indonesia and Australia, as well as their donors and those who have abiding interests in that region.

M. Caron: Je ne peux pas répondre à votre question en détail. L'Indonésie craignait évidemment de voir la moitié de cette toute petite île s'orienter dans une direction qu'elle désapprouvait.

Le sénateur Stollery: De quelle direction s'agissait-il? Était-ce ou non des marxistes? Est-ce ce que pensaient les Indonésiens?

M. Caron: C'est sans doute ce que pensaient les Indonésiens. Je ne suis pas très bien informé sur cette période. Il y avait des marxistes et il y avait des nationalistes. Il y avait ceux qui voulaient rester un pays distinct de l'Indonésie et tous ces facteurs sont entrés en jeu.

Le sénateur Stollery: L'Australie a-t-elle appuyé l'invasion?

M. Caron: Je ne le crois pas, mais j'ignore quelle était sa position. Ça dépend de ce que vous entendez par «appuyer l'invasion».

Le sénateur Stollery: L'Australie a-t-elle, de façon générale, appuyé l'occupation du Timor portugais par les Indonésiens? Ne le savons-nous pas?

M. Caron: Je ne sais pas ce que vous entendez par «appui», mais on me rappelle que l'Australie a reconnu la souveraineté de l'Indonésie en 1978.

M. Meyer: L'Australie est le seul pays de la communauté internationale qui ait reconnu ce qu'elle considérait comme un fait accompli vis-à-vis d'un partenaire régional très important. Je dirais que cela ne correspondait pas à l'attitude générale de la communauté internationale.

Le sénateur Stollery: Le seul pays situé près du Timor portugais est l'Australie. Je me souviens avoir entendu, dans le seul aéroport du pays, à Baucau, ces arguments échangés entre les marxistes et ce que j'appellerais les catholiques ultramontains. Darwin, en Australie, constituait la seule liaison aérienne avec le Timor. C'est très bien de dire ce que le reste de la communauté internationale pensait de la situation, mais la plupart des Portugais qui ont quitté le Timor ne se sont pas rendus au Portugal, mais en Australie. De toute évidence, c'est l'Australie qui dirige cette mission, n'est-ce pas?

M. Meyer: L'Australie dirige la mission multinationale. On n'a pas encore établi qui dirigera la mission de maintien de la paix de l'ONU.

Le sénateur Stollery: Cet État non viable va-t-il finir par tomber sous le contrôle de l'Australie ou de l'Indonésie?

M. Caron: La communauté internationale, à commencer par les Nations unies, va se pencher activement sur la question de sa viabilité. Quant à savoir qui le soutiendra, à court et à moyen terme, je suppose que plusieurs pays, dont le Portugal, joueront un rôle très important. Je suppose que les Japonais joueront également un rôle important, tout comme les États-Unis. Nous aurons notre place à cette table.

Quant à savoir envers qui les Timorais auront des obligations, ce sera envers leurs voisins, c'est-à-dire l'Indonésie et l'Australie, de même qu'envers les pays donateurs et ceux qui ont des intérêts dans cette région.

Senator Andreychuk: We often have laudable reasons for intervening in countries. There are always justifications for doing so, such as to bring about democracy, to allow self-determination, to stop repression by other states, et cetera. My overwhelming concern is the security and safety of individuals and the right to life. We are studying Kosovo and we are now looking at East Timor. It seems we go into these areas for laudable humanitarian reasons, as well as for safety and security reasons; however, we end up taking more lives than perhaps would have been already taken. We become almost complicit in the behaviour of those whom we dislike most, that is, the dictators and those who lead the repressive regimes.

In East Timor, should we not reconsider our position in supporting the UN decisions? We know, and we have been told by our own observers, that, if we pushed the button on independence and that vote in August, more lives would be lost. There was already killing by both sides. Over the years, the rebels have been noted for taking action that would not be in line with Canadian standards. The Indonesian government has done the same thing.

We have always said that what is most important is human rights. However, we were caught in accepting a UN process that said, "We will trust the Indonesians to guarantee safety and security in East Timor." All the while, we knew that they would not or could not guarantee safety. I believe more lives were lost as a result, not on voting day but shortly thereafter.

How can we change from having the UN move in, which is something we seem to want? How can we change our own foreign policy so that we do not contribute to more death, destruction, and the violation of human rights? How can we salve our consciences from the deaths that we knew would happen? United Nations observers in Canada said, "Trust us. We will guarantee your safety." What we were really saying was that we were hoping that Habibie could do it when we should have known that he could not.

Mr. Caron: The circumstances in East Timor were very particular, and there is no need to go over them again. Indonesia had concluded that, one way or another, they had to bring closure to this issue. From a humanitarian point of view, with the benefit of hindsight, a situation was created that cost a great many lives. However, we have had that situation in East Timor for some time. It was time to seek the views of the East Timorese. They decided what course they wanted to take. The international community, including Canada, now wants to work to assure that the costs have been tallied. The people of East Timor and this entity that they will ultimately rule — and there are many tiny states throughout Oceania — can now have some small role to play. They can satisfy their public in terms of the social, political, and economic needs that exist.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, that was not responsive to the question I asked. Allowing the East Timorese to make their own decisions is laudable. However, Canada has placed itself in a position of supporting the United Nations, knowing full well that

Le sénateur Andreychuk: Nous avons souvent des raisons louables d'intervenir dans un pays. On a toujours de bonnes raisons de le faire, par exemple pour instaurer la démocratie, permettre l'autodétermination de la population, mettre un terme à une répression de la part d'autres États, et cetera. Ce qui me préoccupe avant tout c'est la sécurité des personnes et le droit à la vie. Nous étudions le Kosovo et maintenant nous nous penchons sur le Timor oriental. Il semble que nous intervenions dans ces régions pour des raisons humanitaires louables, de même que pour des raisons de sécurité; néanmoins, nous finissons par causer davantage de pertes de vie. Nous devenons presque les complices de ceux que nous méprisons le plus, à savoir les dictateurs et les chefs des régimes répressifs.

Au Timor oriental, ne devrions-nous pas réexaminer notre appui aux décisions de l'ONU? Nous savons — et c'est ce que nos propres observateurs nous ont dit — que si nous poussions pour l'indépendance en août il y aurait de nouvelles victimes. Il y avait déjà des tueries des deux côtés. Au cours des années, les rebelles ont commis des actes qui vont à l'encontre des normes canadiennes. Le gouvernement indonésien en a fait autant.

Nous avons déjà dit que le plus important c'était les droits de la personne. Nous avons toutefois accepté un processus des Nations unies qui compte sur les Indonésiens pour garantir la sécurité au Timor oriental. Pendant ce temps, nous savions qu'ils ne pourraient pas garantir cette sécurité. Je crois que cela a entraîné davantage de morts, non pas le jour des élections, mais peu de temps après.

Comment pouvons-nous nous éloigner de l'intervention des Nations unies, ce que nous semblons vouloir? Comment pouvons-nous modifier notre propre politique étrangère de façon à ne pas contribuer davantage de morts, de destruction et de violation des droits de la personne? Comment pouvons-nous éviter d'avoir de nouvelles morts sur la conscience? Les observateurs des Nations unies au Canada ont dit: «Faites-nous confiance, nous allons garantir votre sécurité». En réalité, nous espérions que Habibie pourrait le faire alors que nous aurions dû savoir qu'il ne le pourrait pas.

M. Caron: La situation au Timor oriental était très particulière et je ne crois pas utile d'y revenir encore une fois. L'Indonésie avait conclu que, d'une façon ou d'une autre, elle devait mettre un terme à ce problème. Du point de vue humanitaire, a posteriori, c'est une situation qui a fait de très nombreuses victimes. Néanmoins, elle régnait depuis un certain temps. Il était temps de demander l'opinion des Est-Timorais. Ils ont décidé de la voie à suivre. La communauté internationale, y compris le Canada, veut maintenant faire en sorte que les choses se stabilisent. Les Est-Timorais et cette entité qu'ils finiront par gouverner — et il y a de nombreux États minuscules dans l'Océanie — peuvent maintenant avoir un petit rôle à jouer. Ils peuvent satisfaire la population locale en répondant à ses besoins sur le plan social, politique et économique.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, cela ne répond pas à ma question. Il est louable de permettre aux Est-Timorais de prendre leurs propres décisions. Néanmoins, le Canada a soutenu les Nations unies en sachant parfaitement qu'il

lives would be lost after the vote. The East Timorese voted with an assurance from the UN process that they would be protected.

The Chairman: Senator, it is good to have your concern on the record because when Minister Axworthy is before the committee, he will come, I presume, prepared to deal with your concern.

[Translation]

Senator Losier-Cool: We discussed at length why Canada is now in East Timor. What interests me most today is to discuss Canadian participation in this conflict and first of all, the financial aspect. Minister Eggleton mentioned that it costs 33 million to be part of INTERFET. CIDA has just added 6.5 million. What would the total cost be right now?

Second, we know that our Canadian military forces are dwindling. Besides the 250 people who left Esquimalt, how many Canadians are there in East Timor at this time? Are we offering humanitarian services to deal with the trauma suffered by the Timorese?

Third, as a CIDA representative is here today, will Canada's participation in East Timor be detrimental to our existing international development programs?

Col. Natynczyk: The 33 million dollar cost is impressive because of the deployment of the required staff and military equipment. Among other things, this cost includes the Australian soldiers and equipment.

Mr. Meyer: Some 10 police officers will assist in the operation which will cost CIDA about a million dollars.

Col. Walter Semianiw, Director of Peacekeeping Policy: Unfortunately, it is hard to anticipate the final cost. The World Bank's cost evaluation is under way. With the UN, you also have evaluation problems in the area of the mechanism. Of course, for this peacekeeping operation there is a Canadian contribution as a donation to the UN, an amount that represents about 3 per cent of the costs for operations like this one.

[English]

Senator Losier-Cool: Regarding human capacity, how many Canadians will be in East Timor?

Mr. Langtry: Again, in terms of those directly supported by our program, there are not very many. We have staff with CARE Canada there right now. I am not sure of the exact number, but it is in the order of five or six. They have a much larger staff than that, but most of those staff are locally engaged.

Other international NGOs also have staff, some of whom may be Canadian. The UN will be recruiting from the international community various kinds of expertise, some of whom will be Canadian. For example, I know of one Canadian who was there during the recent difficulties after the vote, and he has just returned.

y aurait des pertes de vie après les élections. Les Est-Timorais ont voté en comptant sur le processus des Nations unies pour être protégés.

Le président: Sénateur, c'est une bonne chose que vous fassiez part de vos préoccupations car ainsi, lorsque M. Axworthy comparaitra devant le comité, je suppose qu'il sera prêt à y répondre.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Nous avons discuté longtemps des raisons pour lesquelles le Canada se retrouve au Timor oriental. Ce qui m'intéresse plus particulièrement aujourd'hui est de discuter de la participation canadienne dans ce conflit, premièrement sur le plan financier. Le ministre Eggleton a parlé de 33 millions pour participer à INTERFET. L'ACDI vient d'y ajouter 6,5 millions. Quel serait le coût global actuellement?

Deuxièmement, on sait que la force militaire canadienne est de plus en plus réduite. À part les 250 personnes qui ont quitté Esquimalt, combien y a-t-il de Canadiens au Timor oriental en ce moment? Est-ce que nous offrons des services humanitaires suite aux traumatismes qu'ont subis les Timorais?

Troisièmement, puisque qu'un représentant de l'ACDI est présent aujourd'hui, est-ce que la participation du Canada au Timor oriental nuira aux programmes déjà existants de développement international?

Le colonel Natynczyk: Le coût de 33 millions de dollars est impressionnant à cause du déploiement des effectifs et de l'équipement militaire requis. Ce coût inclut, entre autres, les soldats et l'équipement naval australiens.

M. Meyer: Une dizaine de policiers assisteront à l'opération, ce qui coûtera environ un million de dollars à l'ACDI.

Le colonel M. Walter Semianiw, directeur des politiques du maintien de la paix: Malheureusement, il est difficile d'anticiper le coût final. L'évaluation des coûts par la Banque mondiale est en cours. Avec les Nations unies, il y a également des problèmes d'évaluation sur le plan du mécanisme. Il y a, bien sûr, pour cette opération de maintien de la paix une contribution du Canada comme dotation à l'ONU, une somme qui représente environ trois pour cent des coûts pour des missions de ce genre.

[Traduction]

Le sénateur Losier-Cool: En ce qui concerne la capacité humaine, combien y aura-t-il de Canadiens au Timor oriental?

M. Langtry: Pour ce qui est de ceux que notre programme finance directement, ils ne sont pas très nombreux. Il y a actuellement sur place du personnel de Care Canada. Je ne suis pas sûr du nombre exact, mais je crois qu'il y a cinq ou six personnes. Son personnel est beaucoup plus important, mais la plupart de ces employés sont engagés sur place.

D'autres ONG internationales ont également des employés dont certains sont peut-être de nationalité canadienne. Les Nations unies vont recruter auprès de la communauté internationale divers experts dont certains seront des Canadiens. Par exemple, je connais un Canadien qui était là-bas lors des troubles qui ont suivi les élections et qui vient de revenir au pays.

As to the total composition of Canadians who will be there, either directly supported by us or recruited through other mechanisms, it is a bit difficult to anticipate, but I would say that 20 Canadian citizens will perhaps be working in East Timor as the dust begins to settle. That does not include the troops.

The Chairman: Does anyone from National Defence wish to comment?

[Translation]

Col. Natynczyk: We have about 650 military personnel involved. On the land forces side, it is the infantry. We can maintain a company in East Timor. On the naval side, we have another mission on the east coast. In the air, we have two Hercules aircraft and our commitment is for 60 days. We can sustain these three elements for this six-month mission.

[English]

Senator Losier-Cool: My final question relates to how our participation in East Timor could affect future or existing programs of CIDA.

Mr. Langtry: We are, in fact, in the process right now of trying to identify what that impact will be. It is a little unclear where our niche in East Timor will be as the broader donor community comes on board. Although we have been there for a number of years and have established our own network of contacts in East Timor, as I mentioned earlier, the assimilative capacity is quite limited in East Timor and, therefore, there will probably be a fair amount of competition for those people. It is possible that people we have been working with will be picked up in other efforts in the donor community.

At the very least, we would expect to continue working in support of some of the community development projects, such as rural water supply projects that we already have in place, largely because we have a good mechanism to do that, we have a good track record, and we have had a good success rate. There is still a need for that kind of work so we would expect to continue in that sort of thing. We have had as well a responsive program in there that is supporting local, small-community initiatives. Basically, they come from the community. The community identifies things with which they feel they could use a little assistance. I expect that that will be particularly useful in the immediate future, as various levels of reconstruction and rehabilitation might be required.

In terms of a broader, new niche, frankly, we really are waiting for this more elaborate assessment to come from the World Bank. Some of the observations that were made in earlier questions regarding the viability of East Timor clearly show that it is an important issue. I think that we are largely dependent on the World Bank assessment of what they feel are the economic development options that this relatively small area will have.

As I mentioned, the current resource base is quite low. There is reasonably good agricultural value there, which could be developed more completely. There is a largely unexploited

Quant au nombre total de Canadiens qui seront sur place, et que nous aurons envoyés directement ou recrutés par l'entremise d'autres organismes, c'est assez difficile à prévoir. Je dirais toutefois qu'il y aura peut-être une vingtaine de citoyens canadiens qui travailleront au Timor oriental lorsque la situation commencera à se stabiliser. Cela ne comprend pas les soldats.

Le président: Quelqu'un de la Défense nationale a-t-il quelque chose à ajouter?

[Français]

Le colonel Natynczyk: Nous avons environ 650 militaires impliqués. Du côté des forces terrestres, c'est l'infanterie. Nous pouvons maintenir une compagnie au Timor oriental. Du côté naval, nous avons une autre mission sur la côte est. Du côté aérien, nous avons deux avions Hercules et notre engagement est pour 60 jours. Nous avons la capacité de soutenir les trois éléments pour cette mission de six mois.

[Traduction]

Le sénateur Losier-Cool: Ma dernière question concerne les répercussions que notre participation au Timor oriental pourrait avoir sur les programmes futurs ou actuels de l'ACDI.

M. Langtry: Nous sommes en train de déterminer quels seront ces effets. Nous ne savons pas très bien où se situera notre créneau au Timor oriental suite à l'augmentation du nombre de donateurs. Nous sommes là-bas depuis des années et nous avons établi notre propre réseau de contacts au Timor oriental, comme je l'ai dit tout à l'heure, mais la capacité de recrutement est assez limitée et ces personnes vont sans doute être très en demande. Il est possible que des gens avec qui nous avons travaillé soient appelés à participer à d'autres initiatives de pays donateurs.

Nous nous attendons au moins à continuer à soutenir certains projets de développement tels que les projets d'adduction d'eau des régions rurales que nous avons déjà en place, en grande partie parce que nous disposons déjà de bons moyens, que nous avons de bons antécédents et que nous avons enregistré un bon taux de réussite. Ce genre de travail reste nécessaire et nous nous attendons à le poursuivre. D'autre part, c'est un programme qui appuie les initiatives locales des petites collectivités. Les initiatives viennent de la collectivité. Cette dernière indique les domaines dans lesquels elle a besoin d'un peu d'aide. Je m'attends à ce que ce soit particulièrement utile dans l'immédiat étant donné la reconstruction qui peut être nécessaire.

Pour ce qui est de nous trouver un nouveau créneau plus large, nous attendons l'évaluation plus approfondie de la Banque mondiale. Certaines observations qui ont été faites lors des questions précédentes au sujet de la viabilité du Timor oriental montrent clairement qu'il s'agit d'une question importante. Selon moi, nous sommes largement tributaires de l'évaluation de la Banque mondiale quant aux options qui s'offrent à cette région relativement petite sur le plan du développement économique.

Comme je l'ai dit, ses ressources actuelles sont assez limitées. Le pays bénéficie de conditions agricoles raisonnablement satisfaisantes qui pourraient être mieux exploitées. Il y a une

offshore or marine fisheries resource that traditionally has not been used by the East Timorese. There is speculation regarding offshore oil and gas. Depending on whom you ask, that potential is high or it is almost non-existent, so that one is a bit up in the air. There is some speculation that there are actually some untapped mineral resources that could contribute to their economic well-being.

There are at least some options that need to be explored to determine whether they can make a meaningful contribution in terms of the economic viability of East Timor. Frankly, we are not in a position to assess that at this point. We are waiting for the assessment that is being undertaken by the bank.

The Chairman: I have a question to ask before we conclude. The Security Council has authorized a UN transitional administration for East Timor. Is it too early to ask if we know to what extent Canada will participate in that UN transitional administration?

Mr. Meyer: Mr. Chairman, as you said, it is still early. The strength has been indicated. I think we will have to pursue discussions with colleagues at National Defence, but I imagine there would be a possibility for some overlap between our military contribution through INTERFET and the new transitional authority.

I indicated that our initial planning regarding police would see some 10 police officers participate. I suspect, as is often the case, that the UN, as it identifies additional needs, may put out requests. To the extent that we are in a position to contribute people, usually individual experts, we will definitely give those requests serious consideration.

Senator Di Nino: I have a supplementary question. One of the recurring opinions that has been expressed during this particular study has been the concern over the adequacy of the resources of the armed forces in general, but in particular those forces that are being asked to go to some of these trouble spots. Could you tell us whether you believe that, for this mission in particular, but also in general, adequate resources are being provided to the armed forces to do their job?

Col. Semianiw: In response to your question, clearly the answer is yes. When one looks at East Timor, part of the planning phase for a potential mission is to examine all of those criteria: for example, what is asked from the United Nations, what do we have available, and do we have the tools that are needed to be able to achieve the mandate and achieve the task. When specifically focused on East Timor, the answer is yes. Clearly, the requirement on East Timor up front was for a light infantry company. We could provide that, as well as ships and aircraft.

Senator Di Nino: And in general?

Col. Semianiw: In general, with each of the missions, the answer would be yes. If I look ahead, and look at the Sierra Leone question that was asked earlier as to what we could provide, we have done staff checks, have worked with the government and

pêche hauturière en grande partie inexploitée dont les Est-Timorais n'ont pas tiré parti jusqu'ici. Il est question d'un potentiel pétrolier et gazier au large des côtes. Les avis diffèrent quant à l'importance de ce potentiel et cela reste encore assez vague. Il est question aussi de certaines ressources minières non exploitées qui pourraient contribuer au bien-être économique des Est-Timorais.

Il y a au moins certaines possibilités de développement qui mériteraient d'être étudiées, au cas où elles pourraient être une contribution intéressante à l'économie du Timor oriental. Pour le moment, nous ne sommes très franchement pas en mesure d'évaluer ces possibilités. Nous attendons l'évaluation de la Banque.

Le président: Avant de terminer, j'aimerais poser une question. Le Conseil de sécurité a autorisé la mise en place d'une administration provisoire pour le Timor oriental. Est-il trop tôt pour demander si le Canada participera à cette administration de transition?

M. Meyer: Monsieur le président, comme vous le dites, c'est encore un petit peu tôt. On a déjà des indications d'effectifs. Il faudra ensuite continuer à discuter avec les collègues de la Défense nationale; mais j'imagine qu'il y aura des possibilités de passerelle entre notre corps expéditionnaire au sein de l'INTERFET et cette nouvelle administration.

Comme je l'ai dit, nous avions à l'origine prévu 10 agents pour les effectifs de police. Comme c'est souvent le cas, l'ONU, au fur et à mesure que de nouveaux besoins seront signalés, nous fera parvenir des demandes. Nous les prendrons sérieusement en considération, dans la mesure où nous pourrions effectivement fournir les effectifs demandés, constitués en général de spécialistes.

Le sénateur Di Nino: J'ai une question supplémentaire à poser. Il y a une question qui revient en permanence, dans nos délibérations, qui porte sur les ressources dont disposent nos forces armées en général, mais plus particulièrement les soldats qui sont amenés à intervenir dans ces situations de crise. Pensez-vous, et plus particulièrement dans le cas de cette mission, mais également de façon générale, que les forces armées sont équipées comme il convient pour faire leur travail?

Le colonel Semianiw: La réponse est très clairement oui. Si l'on prend l'exemple du Timor oriental, dans la phase de planification d'une mission éventuelle on examine tous les critères: on examine l'ordre de mission des Nations unies, par rapport à ce que nous pouvons mettre à leur disposition, et nous nous demandons bien sûr si nous avons ce qu'il faut pour remplir la mission. Pour ce qui est du Timor oriental, là encore la réponse est oui. On avait dès le départ demandé une compagnie d'infanterie légère, cela rentrait dans nos cordes, et nous avions également les bâtiments de la marine et les avions nécessaires.

Le sénateur Di Nino: Et de façon générale?

Le colonel Semianiw: De façon générale, et à chacune de nos missions, la réponse serait également oui. Et si l'on fait un petit peu de prospective, en se penchant sur le cas du Sierra Leone qui a été évoqué tout à l'heure, pour savoir ce dont nous disposerions,

with DFAIT, to identify that we could provide five military observers.

I come back to a point that I should like to make, which is that it is an issue of both scope and type. When one examines these United Nations missions, one must look at each of the missions specifically to identify what has been provided and what is the size. When you look at Sierra Leone, the intent is to provide five military observers. With respect to East Timor, the number is approximately 650. Each mission varies.

Regarding the question as to whether we have the scope and the capacity to carry on supporting missions, it is a matter of what the UN requests — in other words, whether we are able to provide what is requested. In the case of East Timor, what was requested was not for military observers for this phase of the operation but for infantry, and in that respect, for ships and aircraft, and we could provide that. If the UN had asked for military observers, that would have been within the realm of the possible. In the case of Sierra Leone, what has been asked for is military observers for the UNOMSIL phase of the operation. Therefore, at this point, yes, we have the capacity to provide what has been requested by the UN and approved by the government.

Senator Grafstein: I will raise some questions and perhaps the witnesses can respond or, perhaps, the minister.

In recent times, Canada has led the way on human security as it applies to the rule of law. This follows up on some questions asked by my Senate colleagues. One of the reasons Canada become involved, and CNN, at the same time, was the massive violations of human rights. It is estimated, I understand, that somewhere between 10 and 40 or 50 per cent of the population have been forcibly dispossessed, including many tragedies. When I say that I mean massacres, and so on.

Canada led the way in the establishment of the international criminal tribunal in The Hague, and on the specialized tribunal in Yugoslavia, for the investigation of egregious breaches of human rights. I have not heard that as part of any of this discussion this morning. In other words, are we in Canada focusing on investigations as part of our mission in the robust stage, chapter 7? Are we leading the way to establish a specialized tribunal to deal with East Timorese breaches of international law? Will Canada continue the role of leadership to establish a tribunal of this nature as it has at The Hague and as it applies to Yugoslavia?

The Chairman: If we could get just a brief answer to that it would be helpful.

Mr. Caron: Yes, just briefly, the issue of impunity and our concern about that obviously applies in this case. We were very active in Geneva in promoting the establishment of the

nous avons fait des vérifications auprès de notre personnel, nous avons eu des contacts avec le gouvernement et aussi avec le MAECI, pour parvenir à la conclusion que nous pourrions fournir cinq observateurs militaires.

Je reviens à une chose que je devrais signaler, à savoir que tout dépend de l'ampleur de la mission considérée et du type de personnel demandé. Si l'on analyse ces missions des Nations unies, il faut à chaque fois regarder de façon spécifique ce qui a été mis à la disposition de chaque mission, et l'importance des effectifs. Pour le Sierra Leone nous avons l'intention d'envoyer cinq observateurs militaires. Au Timor oriental le chiffre atteint les 650. Chaque mission a ses propres caractéristiques.

Maintenant on pose la question de savoir si nous avons les moyens de continuer à participer à ces missions; tout dépend évidemment de ce que l'ONU demande. Dans le cas du Timor oriental on ne demandait pas à l'origine des observateurs militaires pour cette phase de l'opération, mais on voulait de l'infanterie, avec les moyens de transport naval et aérien correspondants, ce qui nous convenait. Si l'ONU avait demandé des observateurs militaires, cela aurait également été dans l'ordre du possible. Dans le cas du Sierra Leone on a demandé des observateurs militaires pour la phase UNOMSIL de l'opération. Donc, oui, pour le moment nous pouvons effectivement répondre à la demande de l'ONU, qui a effectivement été approuvée par le gouvernement.

Le sénateur Grafstein: Je vais moi aussi poser quelques questions, auxquelles les témoins pourront peut-être répondre, ou alors le ministre.

Récemment, le Canada a ouvert la voie en matière de défense de la sécurité des personnes, notamment dans le cadre de la défense de la règle de droit. Ma question fait suite à certaines de celles posées par mes collègues du Sénat. Une des raisons pour lesquelles le Canada est intervenu, là où CNN en même temps était très présent, était que les droits de l'homme étaient bafoués de façon massive. On estime, si je ne me trompe, qu'entre 10 et 45 ou 50 p. 100 des populations ont été dépossédées de force, ce qui s'accompagne évidemment de bien des tragédies. Je veux parler de massacres, et cetera.

Le Canada a donc ouvert la voie pour la création d'un tribunal pénal international à La Haye, et d'un tribunal spécial en Yougoslavie, chargé d'enquêter sur toutes ces violations des droits de la personne. Il n'en a pas été véritablement question ce matin. J'aimerais donc savoir si le Canada, dans le cadre de notre mission, se concentrera sur ce type d'enquête, alors qu'il s'agit d'une intervention musclée relevant du chapitre 7. Est-ce que nous sommes là encore en train de préparer le terrain pour la création d'un tribunal spécial chargé des violations du droit international au Timor oriental? Est-ce encore le Canada qui va prendre l'initiative de demander la création de ce tribunal, comme ce fut le cas pour La Haye et la Yougoslavie?

Le président: Nous pourrions peut-être demander une réponse brève, ce serait préférable.

M. Caron: Oui, très rapidement, ici aussi nous nous sentons concernés par l'impunité dont pourraient bénéficier certains criminels. Nous avons effectivement de façon très active exercé

commission of inquiry, which is to report, I believe, by the end of the year.

The Indonesians themselves have established their own inquiry and the forces behind that, the Human Rights Commission, is a group that we have long supported. The process is launched. We must wait to see where it will lead. At the moment, we are not at the stage of discussing trials or what have you. It is still at the inquiry stage.

The Chairman: Gentlemen, you have heard some of the views of members of the committee and you have been most helpful in attempting to deal with those views. We are most appreciative.

Honourable senators, we will take a five-minute break before hearing from our next witness.

I wish to suggest to you that we should plan to have a brief *in camera* meeting at the end of the testimony of the next witness to discuss the future business of the committee.

The witness now before the committee is Professor Albert Legault. We have not had a biographical note prepared, so I have asked the professor to tell us a little bit about his professional interests, as a background for his testimony.

Please proceed.

[Translation]

Mr. Albert Legault, Professor, Institut québécois des affaires internationales de l'université Laval: I am both honoured and touched to be before such a distinguished and redoubtable audience because I have seen the questions put to the previous witnesses and I have also seen that those questions can be dangerous and that it is always hard to answer that kind of question.

Since 1966 or 1967, peacekeeping has probably been an important element in my career as, at the time, I was assistant director at the International Information Centre on Peacekeeping Operations in Paris. My specialty is strategic studies. The end of the cold war only sent me back to my old stomping grounds, in other words, peacekeeping. This conjunction of UN, peacekeeping and strategic matters, after 30 or 35 years into my career, make me a specialist in these matters.

Please rest assured that even though I have a 16-page text I will simply attempt to summarize the 3 or 4 last pages or the conclusions that I find the most interesting.

We are in a transitional phase, it is said, for several reasons. First, all the essential and important questions remain unanswered. The matter of NATO's self-proclaimed seisin over Kosovo is a legal question which remains unanswered and has no solution. The question of NATO's new strategic concept also remains open, as between Europe and the outside zone, we still have no particular lesson to offer. The matter of NATO's opening-up also remains unsettled. So it is really a transition.

I would still like to emphasize that over the last few years, there might be one element that I think to be essential and one of the senators mentioned it before, and that is the appearance of new

des pressions à Genève pour la création d'une commission d'enquête, qui doit remettre son rapport à la fin de l'année, si je ne me trompe.

Les Indonésiens eux-mêmes ont créé leur propre dispositif d'enquête, appuyé par la Commission des droits de l'homme, qui depuis très longtemps bénéficie de notre soutien. Le processus est donc lancé. Il faudra attendre de voir où cela nous mènera. Nous n'en sommes pas encore pour le moment à envisager les procès, et cetera. Nous n'en sommes qu'à l'étape de l'enquête.

Le président: Messieurs, vous avez donc entendu les points de vue des membres de notre comité; vous avez été très utiles en répondant à leurs questions. Nous vous en remercions.

Chers sénateurs, nous allons prendre cinq minutes de pause avant d'entendre le témoin suivant.

Je vous rappelle que nous avons prévu une petite réunion à huis clos après le prochain témoin, pour débattre des travaux futurs du comité.

Nous recevons donc maintenant le professeur Albert Legault. Nous n'avons aucune notice biographique, et j'ai demandé au professeur de nous parler un petit peu de ce qui l'intéresse, et de ses antécédents.

Allez-y.

[Français]

M. Albert Legault, professeur, Institut québécois des affaires internationales de l'Université Laval: Je suis à la fois touché et honoré de me présenter devant un auditoire aussi distingué et aussi redoutable puisque j'ai assisté aux questions posées aux témoins précédents, et j'ai pu constater que les questions peuvent être dangereuses et qu'il est toujours difficile de répondre à ce genre de questions.

Le maintien de la paix est probablement, depuis 1966 ou 1967, un élément important de ma carrière puisque j'étais à l'époque directeur-adjoint du Centre international d'information sur les opérations de maintien de la paix, à Paris. Mes spécialités concernent les études stratégiques. La fin de la guerre froide n'a fait que me renvoyer à mes anciennes amours, c'est-à-dire le maintien de la paix. Cette conjunction de l'ONU, du maintien de la paix et des questions stratégiques me place, au bout de 30 ou 35 ans de carrière, comme un spécialiste de ces questions.

Soyez rassurés, j'ai un texte de 16 pages, mais je vais tenter simplement de faire un résumé des trois ou quatre dernières pages ou des conclusions qui m'apparaissent les plus intéressantes.

Nous sommes dans une phase de transition, dit-on, pour plusieurs raisons. D'abord, toutes les questions essentielles et importantes restent ouvertes. La question de l'autosaisine de l'OTAN sur le Kosovo est une question juridique qui reste ouverte et qui n'a pas de solution. La question du nouveau concept stratégique de l'OTAN reste aussi ouverte puisque entre l'Europe et le hors-zone, nous n'avons toujours pas de leçon particulière à offrir. La question de l'élargissement de l'OTAN reste aussi ouverte. C'est donc vraiment une période de transition.

J'aimerais quand même préciser qu'au cours des dernières années, il y a peut-être un élément qui m'apparaît essentiel, et l'un des sénateurs l'a mentionné précédemment, c'est l'apparition de

standards in international law. The three main standards are the creation of international criminal courts, humanitarian interventions and a kind of intervention in the domestic affairs of a State that one could define as supervising elections or a democratic process with a view to ensuring the consolidation of peace within those countries.

There is no consensus in the international community on these three new standards due to a large extent to the initiative of members of the Security Council. It can therefore be considered a quasi-legislative or quasi-judicial power of the members of the Security Council, or decisions resulting from such a power, rather than conventions of international law.

The question that should be asked, and that is obviously of interest to committee members since I listened to the previous discussion, is the following: have we gone from a century where minorities have been minoritized through dictatorships, as was the situation in the USSR, to a century where minorities have been majoritized, as we have seen in Kosovo and East Timor?

There are four important points I would like to emphasize. The first is probably the most important: I think that some thought should be given to creating a new architecture for preventive diplomacy.

Preventive diplomacy, as experienced under Boutros Boutros-Ghali, and as we attempted to set out in our presentation to the 50th anniversary of the General Assembly of the United Nations in the Canadian report entitled, "Developing a Rapid Deployment Capability", all these efforts have unfortunately failed, probably because no one has been willing to dial an international 911 while the body was still alive.

When I talk about a new architecture for preventive diplomacy, I am thinking mainly of chapter 6 of the UN Charter concerning the peaceful settlement of disputes and I personally would like to see, if we can take any inspiration from Kosovo and East Timor without prejudging the merits of these particular cases, I would like to see the Security Council set up a committee for the examination of minorities, a committee that is able to do a more integrated study of such matters than is being done at the present time.

It is done in the financial field, taking into account the architecture of the international financial system. Why is it not practised in the area of peace and security? How can we manage chaos and all the unpredictability it implies? A whole process is required. I am thinking in particular of the High Commissioner for Human Rights, Ms Mary Robinson, the High Commissioner for Refugees and chapter 6 of the Charter on the peaceful settlement of disputes. Why can we not have a follow-up committee for particular States that are most likely to flare up in the future?

This new structure is cruelly lacking and the Security Council is not assuming its responsibilities. Everything is now being done through informal groups. If the Japanese are willing to go to Cambodia, the Australians to Timor and the Americans to

nouvelles normes de droit international. Les trois principales normes sont la création des tribunaux pénaux internationaux, les interventions de type humanitaire, et une forme d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État, que l'on peut définir sous forme de surveillance d'élection ou de processus démocratique visant à assurer la consolidation de la paix à l'intérieur de ces pays.

Ce sont là trois nouvelles normes qui ne font pas consensus au sein du système international, et ce sont des normes en grande partie dues à l'initiative des membres du Conseil de sécurité. Il s'agit donc d'un pouvoir quasi législatif ou quasi judiciaire des membres du Conseil de sécurité, ou des décisions qui en découlent et qui, par conséquent, ne sont pas des conventions de droit international.

La question qui devrait se poser, et qui intéresse manifestement les membres de ce comité puisque j'ai assisté aux discussions antérieures, est la suivante: sommes-nous passés d'un siècle de minorisation des minorités à travers les dictatures, telles que nous les avons connues en URSS, à un siècle de majorisation des minorités, telles que nous les connaissons aujourd'hui à travers le Kosovo et la question du Timor oriental?

J'aimerais souligner quatre points que je crois importants. Le premier est probablement le plus important, je pense qu'il faudrait réfléchir à créer une nouvelle architecture de diplomatie préventive.

La diplomatie préventive, telle que nous l'avons connue avec Boutros Boutros-Ghali, telle que nous avons tenté de la renforcer à travers la présentation, au 50^e anniversaire de l'Assemblée générale des Nations unies, du rapport canadien intitulé: «Vers une force de réaction rapide», tous ces efforts se sont malheureusement traduits par un échec, probablement parce que personne n'a envie d'avoir recours à un 911 international tant que la personne n'est pas mourante.

Lorsque je pense à une nouvelle architecture de diplomatie préventive, je pense essentiellement au chapitre 6 de la Charte de l'ONU, le règlement pacifique des différends, et je souhaiterais pour ma part, si on peut s'inspirer du Kosovo et du Timor oriental sans préjuger du bien-fondé ou non de ces études de cas, que le Conseil de sécurité crée éventuellement un comité d'étude des minorités et qu'il puisse véritablement faire des études sur ces questions d'une façon un peu mieux intégrée que ce que nous faisons aujourd'hui.

On le fait dans le domaine financier suivant l'architecture du système financier international. Pourquoi ne le fait-on pas dans le domaine de la paix et de la sécurité? Comment peut-on gérer le chaos avec l'imprévisibilité que cela comporte? C'est tout un processus. Je pense notamment au haut-commissaire des droits de la personne, Mme Mary Robinson, au haut-commissaire aux réfugiés et au chapitre 6 de la Charte du règlement pacifique des différends. Pourquoi ne peut-on avoir un comité de suivi sur certains États qui sont les plus susceptibles d'éclater dans les années à venir?

Cette nouvelle architecture fait cruellement défaut et le Conseil de sécurité ne prend pas ses responsabilités. Tout se fait désormais à partir de groupes informels. Si on trouve les Japonais pour aller au Cambodge, les Australiens pour aller au Timor, et les

Kosovo, then everyone is happy. In other words, everything is being done behind the scenes and although this is in keeping with the interests of national States, it is not necessarily in the interest of the international community. If such procedures had been in existence, we might not have found ourselves in the same situation in East Timor.

Various people and observers have noted that Kosovo is the beginning of a new era. On the contrary, I think that Kosovo is the end of an era. Europe and the countries of Europe were unable to tolerate the political cancer at its fringe and the problem was finally settled. The only communist regime that had not gone along with the transition was outlawed and the question of the former Yugoslavia, although not completely settled, is in a process of settlement and should result in Europe as it once was, particularly since the collapse of the former empire of the USSR. Europe will once again take shape in its previous form. It is not a supra-federal Europe, it is a political process similar to the globalization of trade now taking place, even though there may be a democratic deficit or a lack of political legitimacy in this new organization known as the European Union.

The end of this era is of profound significance. Europe will be built without Russia and that means that we shall continue to do with Russia what we did in the past, promote political, economic and military partnerships and develop a strategy to limit the damage. A way must be found to limit the damage following the disintegration of an empire. In the history of humanity there are few empires that have broken apart in such a peaceful manner. The rebirth of Europe in a relatively peaceful climate at the end of the Cold War is a remarkable success story. Canada will not be called upon to make as great a contribution in the future in Europe. These two parallel processes of a Europe in the process of formation, along with a partnership association with the new countries in Central Europe and Eastern Europe, signal an important change and we will not be called upon to the same extent in the future.

The Kosovo crisis led to some simple political conclusions for Europeans. NATO may intervene in Europe but the outside zone is the business of the Americans: do not expect us to do anything, if ever we decide to get involved, it is probably because we are looking after our own interests. For Canada the outside zone has a different meaning. Of course there was the Gulf War and many examples where I think the role of Canada can be measured solely in relation to what the Americans want from us. The outside zone is no longer so much in relation to NATO but the type of relationship we wish to maintain with the United States.

Taking into account all of these considerations, our present participation in Europe could perhaps involve economic negotiations with bilateral partners as part of a discussion on the creation of the North Atlantic Free Trade Area. Our role in Europe is seldom recognized even though we do a good job. Canada's greatest contribution was during the Korean War where 30 to 40 per cent of our defence resources were devoted to this so-called UN operation which in fact was carried out under the

Américains pour aller au Kosovo, on dit merci. Tout se fait, en d'autres termes, dans les coulisses et cela rejoint les intérêts des États nationaux, mais pas nécessairement ceux de la communauté internationale. Si ces procédés avaient existé, nous ne serions peut-être pas dans la même situation que celle que nous connaissons aujourd'hui au Timor oriental.

Les gens et les observateurs précisent que le Kosovo est le début d'une nouvelle époque. Au contraire, je pense que le Kosovo est la fin d'une époque. En réalité, l'Europe et les pays européens trouvaient insupportable le cancer politique qui existait en périphérie de l'Europe et ce problème a finalement été réglé. Le seul régime communiste qui n'avait pas accepté la transition a été mis au ban et la question de l'ex-Yougoslavie, sans être totalement réglée, est dans un processus de règlement qui devrait nous redonner l'Europe connue autrefois, surtout depuis l'écroulement de l'ancien empire de l'ex-URSS. L'Europe d'antan va se reconstituer. Ce n'est pas l'Europe suprafédérale, c'est un processus politique qui ressemble à la mondialisation des échanges que nous connaissons et que nous retrouvons en Europe, même si un déficit démocratique ou un manque de légitimité politique à cette nouvelle organisation existe dans ce que l'on appelle l'Union européenne.

Cette fin d'une époque a une signification profonde. L'Europe se fera sans la Russie et cela veut dire que nous devons continuer de faire avec la Russie ce que nous avons fait dans le passé: promouvoir des partenariats politiques, économiques et militaires et aussi élaborer une stratégie de limitation des dommages. Il faut limiter les dégâts quand un empire se désintègre. Dans l'histoire de l'humanité, il y a peu d'empires qui se sont désintégrés d'une façon aussi pacifique. C'est un tour de force de la fin de la guerre froide de constater que la renaissance de l'Europe se fait dans un climat relativement pacifique. Le Canada sera moins sollicité dans l'avenir en Europe. Ces deux processus parallèles d'une Europe en formation, d'une association de partenariat avec les nouveaux pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est marquent un changement important et nous serons moins sollicités dans l'avenir.

La crise du Kosovo a marqué des conclusions politiques simples pour les Européens. L'OTAN peut intervenir en Europe, mais dans le hors-zone, c'est l'affaire des Américains: ne nous demandez rien, si jamais on y va, c'est probablement parce que nous y trouverons aussi notre compte. Pour le Canada, le hors-zone a une signification différente. Il y a certainement eu la guerre du Golfe et il y a beaucoup d'exemples où je pense que le rôle du Canada peut se mesurer uniquement par rapport à ce que souhaite les États-Unis pour nous. Le hors-zone n'est plus une question de l'OTAN mais du type de rapport que nous souhaitons entretenir avec les États-Unis.

Si vous prenez l'ensemble de ces considérations, notre participation actuelle en Europe pourrait peut-être être associée à des négociations économiques avec des partenaires bilatéraux dans le cadre des discussions sur la création de la zone de libre-échange Nord-Atlantique. Notre rôle en Europe est rarement reconnu même si nous le remplissons adéquatement. La plus grande contribution du Canada a été pendant la guerre de Corée où 30 ou 40 p. 100 de nos ressources de la Défense étaient

direction of the United States. We gained no greater influence with Washington than if our participation had been commensurate with our capacities.

One of Canada's great virtues is the diversification of its political, military and economic relations. The partnership for Peace continue to be strengthened because Canada does have an important role to play in this respect. It is part of the financial compensations of Europe or NATO towards Canada. Soon about a hundred participants from Eastern European countries will be coming to the training centre for peacekeeping in Cornwallis, Nova Scotia. We must diversify our military relations with la Francophonie. I would like to salute the recent decision of the Department of Foreign Affairs to set up in Montreal a bureau for the Lester B. Pearson centre in Cornwallis.

In view of the constraints that apply to Canadian military forces, we should take advantage of the respite we may have in Europe over the coming years to negotiate the continued maintenance of our presence in exchange for political or economic compensations or the reduction of the number of our soldiers taking part in operations abroad so as to maintain a better balance between the instruction and training of officers taking part in our combat forces and our peacekeeping missions.

For the past seven years in Valcartier I have had the opportunity to teach military officers. The constraints are very severe. We often pursue contradictory aims. In 1999 I submitted to the Government of Canada through Minister Young the report on the reform of the Canadian Armed Forces. One of the most significant conclusions of this report, along with three other reports from different sources, related to the education of our armed forces: we will no longer be able to look after the education of our armed forces currently, because of the great constraints on the present military.

[English]

The Chairman: I believe that the committee formed the view, as a result of the testimony we heard here and of what we were told in Europe, that the European countries are now giving a new emphasis to the idea of a European security and defence identity.

This raises a question for Canada. Let us assume that the ESDI — that is, European Security Defence Identity — is achieved. I realize that there are questions concerning its achievement, but let us assume that it is achieved within NATO. What role does that leave for Canada in NATO? Under the ESDI, the Europeans will provide personnel and a significant amount of equipment. NATO will be providing intelligence, heavy lift, command and control structures, to some extent, but those NATO aspects will be coming from the United States. The question that concerns me is: Insofar as NATO operations in Europe are concerned, what will be the real role of Canada? Possibly, we will become increasingly an adjunct of the U.S. armed forces, integrating our air force and our ground soldiers with theirs. Whether or not that will be attractive to Canadians is a question that I will not attempt to answer.

consacrées à cette soi-disant opération des Nations unies qui en réalité était menée sous la direction des États-Unis. Nous n'avons pas eu plus d'influence auprès de Washington que si nous avions participé à la mesure de nos moyens.

Une des grandes vertus du Canada est la diversification de ses relations politiques, militaires et économiques. Le partenariat pour la paix devrait continuer à être renforcé, car le Canada a un rôle important à jouer à ce titre. Cela fait partie des compensations financières de l'Europe ou de l'OTAN vis-à-vis du Canada. Bientôt, une centaine de participants des pays de l'Europe de l'Est viendront au centre de formation de maintien de la paix à Cornwallis, en Nouvelle-Écosse. Il faut diversifier nos relations militaires vers la Francophonie. Je souhaite saluer la décision récente du ministère des Affaires étrangères de créer, à Montréal, un bureau du centre Lester B. Pearson de Cornwallis.

Étant donné les contraintes qui s'appliquent aux forces militaires canadiennes, nous devons mettre à profit le répit que nous aurons peut-être en Europe d'ici les prochaines années pour négocier le maintien continu de notre présence en recevant des compensations politiques ou économiques ou la réduction du nombre de nos soldats qui participent à des opérations à l'étranger, de façon à maintenir un meilleur équilibre entre l'entraînement et la formation des officiers qui devraient participer à des forces de combat et nos missions de maintien de la paix.

À Valcartier, depuis sept ans, j'ai eu l'occasion d'enseigner à des officiers militaires. Les contraintes sont très sévères. Nous poursuivons souvent des objectifs contradictoires. J'ai soumis au gouvernement du Canada, en 1997, par le biais du ministre Young, le rapport sur la réforme des Forces armées canadiennes. L'une des conclusions les plus importantes de ce rapport, d'une façon concomitante avec trois autres rapports provenant d'autres sources, était l'éducation de nos forces armées: nous ne pourrions plus pourvoir à l'éducation de nos forces armées actuellement, parce que les contraintes sont trop grandes sur les militaires actuels.

[Traduction]

Le président: À partir du témoignage que nous venons d'entendre, mais également à partir de ce qui nous a été dit en Europe, les membres du comité comprennent que les pays d'Europe insistent beaucoup maintenant sur l'idée d'une identité européenne de sécurité et de défense.

Cela évidemment pose un certain nombre de questions qui intéressent le Canada. Imaginons que l'IESD, c'est-à-dire l'Identité européenne de sécurité et de défense, voie le jour. Je pense que cela pose encore un certain nombre de questions, mais supposons qu'elle voit le jour au sein de l'OTAN. Quel serait alors le rôle du Canada au sein de l'Organisation? Si l'IESD se concrétise, les Européens fourniraient le personnel et une partie importante du matériel. L'OTAN s'occuperait du renseignement, du transport aérien lourd, de la structure de commandement et de contrôle, dans une certaine mesure, mais cela serait fourni par les États-Unis. La question qui m'intéresse ici est celle-ci: dans la mesure où il y aurait des opérations de l'OTAN en Europe, quel serait exactement le rôle du Canada? Nous risquons, probablement, de devenir de plus en plus un appendice des forces armées américaines, auxquelles notre armée de l'air et notre

To summarize, if the ESDI is a success in Europe, what role is left for Canada?

Mr. Legault: That is not an easy question to answer, but I have had the same answer for over 30 years. In 1968, I was the only professor to testify before an external affairs committee — as it was then called — to defend NATO. We must be a member of NATO. The question is: How do we participate? Do we maintain troops or do we participate, militarily speaking?

NATO is a vast alliance. It has been extremely useful, especially in the area of Armed Forces, for training purposes. The 30 years or so that we have been in Germany has been extremely useful for the Canadian armed forces. We have had the ability to conduct military manoeuvres with our allies and to participate within an integrated command structure.

You have been careful to specify that the problem may not be so large for the navy and the air force, which is totally integrated. I do think that Canada is a very schizophrenic country. The navy and the air force is U.S. business; the army is a different element. Do we integrate with the Americans or do we participate with the Brits, as we are doing in East Timor; or with the Australians? What should be done with the land element of our Canadian forces? This has been a difficult problem since the formation of NATO. What we were doing in Bosnia-Herzegovina and in Kosovo with allies who share common values with us is a useful training ground for the Canadian forces.

By definition, crises are unpredictable. As I said earlier, I am not sure if we will be called upon again in the future to participate in NATO missions in Europe. I think the Americans are, more and more, disinclined to take an active role in Europe. I think everyone has agreed with that. The European identity is a possibility for minor missions, for verification missions, and for minor conflicts, but certainly not for a crisis as big as the one we lived through in the Kosovo experience. It is a possibility, but I assume that, if things turn sour in Europe, the Americans alone can do it again. They may be called, but I do not foresee any political event in next 10 to 20 years that would force the United States to come to the defence of Europe again.

You are right in the long term. The United States is becoming less interested in Europe. I think they will maintain a minimum amount of troops in Europe because those are important as a stepping stone or as a springboard for operations in other areas, such as the Gulf. The fact that they had a huge presence of

infanterie seraient intégrées. Je ne sais pas si cela plaira beaucoup aux Canadiens, et je ne me hasarderai pas à répondre.

Résumons: au cas où l'IESD se concrétise en Europe, quel rôle resterait-il à jouer, au Canada?

M. Legault: Ce n'est pas une question à laquelle il est facile de répondre, et cela fait 30 ans que je réponds de la même façon. En 1968 j'étais le seul professeur à témoigner devant un Comité des affaires extérieures — ainsi nommé à l'époque — et à défendre l'OTAN. Nous devons absolument être membres de l'OTAN. La question est ensuite de savoir quelle doit être la forme de notre participation. Devons-nous entretenir des troupes, ou, militairement parlant, devons-nous être présents?

L'OTAN est une alliance aux multiples facettes. Elle a été extrêmement utile, et plus particulièrement dans le domaine militaire, à des fins de formation et d'entraînement. Les 30 ans, approximativement, que les forces canadiennes ont passés en Allemagne leur ont été extrêmement utiles. Nous avons pu participer à des manoeuvres militaires avec nos alliés, et être présents au sein d'une structure de commandement intégrée.

Faites bien attention au fait que le problème ne se pose pas de la même façon pour la marine et l'armée de l'air qui sont totalement intégrées. Je pense d'ailleurs que le Canada est un pays très schizophrène. La marine et l'armée de l'air sont en quelque sorte l'affaire des Américains; pour l'infanterie c'est un peu différent. Voulons-nous marcher avec des Américains, ou participer avec les Britanniques à des missions, comme nous le faisons dans le Timor oriental, ou avec les Australiens? Quel doit être exactement le rôle de l'armée de terre de nos forces canadiennes? Le problème s'est toujours posé depuis la formation de l'OTAN. Ce que nous avons fait en Bosnie-Herzégovine, et au Kosovo, avec des alliés qui défendaient les mêmes valeurs que nous, a permis de donner une formation de terrain utile aux forces canadiennes.

Par définition les crises sont imprévisibles. Comme je l'ai déjà dit, je ne sais pas si nous serons appelés à l'avenir à participer à nouveau aux missions de l'OTAN en Europe. Je pense que les Américains sont de moins en moins enclins à avoir un rôle actif en Europe. Tout le monde semble d'accord là-dessus. L'identité européenne de défense pourrait répondre aux objectifs de missions mineures, de missions de contrôle, dans le cas de conflits mineurs, mais ne répondrait certainement pas aux besoins d'une crise majeure telle que celle du Kosovo. Ça n'est qu'une conjecture, mais je suppose que si les choses tournaient mal en Europe, seuls les Américains pourraient intervenir à nouveau. Peut-être à la demande des Européens; mais je ne vois pas dans les 10 ou 20 prochaines années d'événement politique majeur qui puisse contraindre les États-Unis à se porter à la défense de l'Europe une fois de plus.

Pour le long terme vous avez raison. Les États-Unis s'intéressent de moins en moins à l'Europe. Je pense qu'ils y conserveront une force minimale, car ces troupes sont un relais important en cas d'opérations majeures telles que celle du Golfe. Leur présence militaire considérable en Europe, à l'époque de la

military forces in Europe at the time of the Gulf War made quite a difference for the United States. I think they will continue to be present.

The European Union, or even the western European Union, can only undertake operations with the consent of the NATO council. Therefore, it will be extremely difficult for Europe to undertake operations if the United States does not agree with the purposes of the operations. Again, if this is being done, it will be done for minor missions, because I do not see any possibility in the next 10 to 15 years by the Europeans to carry out military operations on the scale we have noticed in the past year or two with Kosovo.

I am not sure that I answered your question, but I think those are the lines I would look at to give you a response.

Senator Andreychuk: Assuming that you were wrong and that there would be similar Bosnias, maybe farther east, et cetera, do you feel that the Europeans could handle a situation without the Americans? We are given to believe that, under ESDI, they are thinking about coming together, because they have profited from their experience in Kosovo and that they will now “look after their own house,” as they say. However, their capacities are too depleted to manage something of that size or even something smaller. We were told repeatedly that the Americans were a necessity, whether or not they wanted them there. It was an embarrassment to have to be led in some cases by the Americans, but none of them have the capacity to manage on their own. They seem to have a renewed vigour to want to regain that capacity by combining or amalgamating, but how realistic is that?

Mr. Legault: I share your scepticism. As far as Europe is concerned, I said before that, should Europe intervene, it could only be on a minor scale and for minor conflict. However, they did try to handle the situation in Yugoslavia for four years before the United States decided them to help them out. I guess the United States was quite happy to see them in this particular situation for about the last four years.

The Balkan situation is a special one. There are some problems in other areas, especially in Eastern Europe. Perhaps the European Union could deal with some of the situations if it does not get out of hand or if the Russians are not tempted intervene. They do have some ability. The real problem is: What do you do if the situation becomes difficult? In that type of situation, the Americans are absolutely dispensable. They are even indispensable for some minor operations, such as intelligence-sharing. It is not only the ability to transport troops abroad that counts; it is the intelligence, the management of intelligence, and the decision-making process.

On the decision-making process, I am very sceptical, unless the European Union — and I do not give that as a good example — can do what NATO has done; that is to say, delegate our votes to two or three or four countries, let us assume the Brits, the

Guerre du Golfe, a beaucoup aidé les États-Unis. Je pense donc qu'ils continueront à y être présents.

L'Union européenne, ou même l'Union de l'Europe occidentale, ne peut se lancer dans des opérations militaires qu'avec l'accord du conseil de l'OTAN. Il serait donc extrêmement difficile pour l'Europe d'intervenir sur le plan militaire si les États-Unis s'y opposaient. Et en cas d'intervention, il ne s'agirait que de missions mineures, car je n'envisage pas, dans les 10 ou 15 ans qui viennent, que les Européens puissent se lancer dans des opérations militaires de l'envergure de celle de l'an dernier, ou de l'année précédente, au Kosovo.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, mais c'est dans cette direction qu'il faut orienter sa réflexion.

Le sénateur Andreychuk: À supposer que vous ayez tort, et en imaginant qu'il y ait d'autres Bosnies, peut-être plus à l'Est, et cetera, pensez-vous que les Européens puissent s'en sortir sans les Américains? Nous sommes amenés à croire qu'avec l'IESD, les Européens sont en train de se regrouper, après avoir tiré des leçons de leur expérience au Kosovo, et qu'ils vont maintenant «s'occuper de leurs propres affaires» comme ils le disent. Pourtant, ils n'ont pas véritablement les moyens de gérer des crises de cette importance ni même de moindre importance. On nous a répété que les Américains étaient une nécessité, que les Européens les veulent ou non. Soit, c'est un petit peu embarrassant d'être à la remorque des Américains, dans certains cas, mais aucun des pays européens n'a la capacité de s'en sortir seul. Ils semblent vouloir à nouveau à tout prix retrouver cette capacité en réunissant et amalgamant leurs forces, mais est-ce bien réaliste?

M. Legault: Je partage votre scepticisme. J'ai déjà dit qu'en ce qui concerne l'Europe, si celle-ci devait intervenir, ce ne devrait être que de façon accessoire et pour des conflits mineurs. Toutefois, l'Europe a tenté de résoudre la crise en Yougoslavie pendant quatre ans avant que les États-Unis ne se décident à l'aider. J'imagine que les États-Unis n'étaient pas mécontents de voir l'Europe se débattre dans cette situation particulière pendant quatre ans.

Ce qui se passe dans les Balkans est un cas particulier. Il y a bien des problèmes ailleurs, et particulièrement en Europe de l'Est. L'Union européenne pourrait sans doute régler par elle-même certains de ces problèmes, dans la mesure où ils ne deviennent pas démesurés et dans la mesure où les Russes ne seraient pas tentés d'intervenir. L'Europe n'est pas complètement démunie. Mais la question qu'il faut se poser, c'est que faire si la situation se complique. En cas de difficulté, les Américains deviennent tout à fait indispensables; ils le sont même lorsqu'il s'agit d'opérations mineures, comme le partage des renseignements. Ce qui compte, ce n'est pas uniquement la capacité de transporter à l'étranger des troupes; c'est aussi la capacité du service de renseignement, la gestion des renseignements et la prise de décisions.

Pour ce qui est de la prise de décisions, je suis très sceptique, à moins que l'Union européenne — et ce n'est pas un bon exemple — puisse faire ce qu'a fait l'OTAN, savoir déléguer nos votes à deux, trois ou même quatre pays, par exemple la

Germans, the French, and maybe the Italians. Unless the other national votes are delegated to those four, nothing will be done.

In other words, the decision-making process that was adopted within NATO at the time of the Kosovo crisis was done by simply giving our vote to the Secretary General. We agreed that we must intervene, and the Secretary General decided when to intervene. Unless something similar happens within the European Union, I remain very sceptical.

If there is one issue on which it is difficult to share, it is life and death. I assume Europe has not reached that process yet. It does not have the ability to intervene efficiently except perhaps in some minor situations. This is where the alliance is still vital.

The alliance is really an insurance policy against major developments in Eastern Europe. That has never changed, and I think it will remain so for a long time. I am not too worried.

However, in answer to your question, I do not believe Europe has the capability to intervene efficiently.

[Translation]

Senator Bolduc: If there is an American veto, will we go along with them in order to maintain a good relationship? Is that what Canada's role in NATO is? In a way, NORAD is even more vital for us.

Mr. Legault: There is no particular problem in NATO with respect to the navy and the air force. As for our immediate environment, we are more concerned about access to American technology. The submarines we recently acquired did not give rise to much debate in the press.

The navy and the air force are essential to the Americans when it comes to a blockade or the control of a strategic zone. That does not cause any real problems for Canada other than for the troops. We should involve our diplomats more than our military on the front since we are not in a position to provide this resource. In any case, such a contribution will always be minimal and will always be part of a British or multinational command. It would not add a great deal to Canada's influence in its relationship with the U.S. or the international community. I would not like a parliamentarian to be in the position of having to negotiate with European countries to obtain something in return for our presence in Europe. They would not take us very seriously.

Senator Bolduc: That is what they said to us when we met them.

[English]

Senator Andreychuk: You have said that education was one of your preoccupations for the military. One of my preoccupations is that I am not sure we have decided on the task for which we are training our military. We seem to still be training them for combat in a traditional engagement process, particularly with the land

Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et peut-être l'Italie. Autrement dit, rien ne se fera tant que les autres pays ne délégueront pas leurs votes à ces quatre pays choisis.

Autrement dit, le processus de prise de décisions adopté par l'OTAN dans la crise du Kosovo n'a été possible que lorsque nous avons donné notre vote au secrétaire général. Le Canada a accepté la nécessité de l'intervention, et c'est le secrétaire général qui a décidé du moment opportun pour intervenir. Je reste donc très sceptique, à moins que quelque chose de semblable ne se produise au sein de l'Union européenne.

S'il est une question sur laquelle il est difficile de partager quoi que ce soit, c'est bien la question de vie ou de mort. J'imagine que l'Europe n'en est pas encore là. Elle n'a pas les moyens d'intervenir efficacement, si ce n'est dans des crises mineures. Voilà pourquoi l'alliance joue toujours un rôle aussi crucial.

L'alliance est en quelque sorte une police d'assurance contre d'importants développements en Europe de l'Est. Cela a toujours été le cas, et cela devrait rester ainsi pour longtemps encore. Je ne suis pas trop inquiet.

Toutefois, je vous répondrai qu'à mon avis, l'Europe n'a pas les moyens d'intervenir efficacement.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Si les Américains opposent un veto, agissons-nous comme eux afin de maintenir nos bonnes relations avec eux? Est-ce bien le rôle du Canada au sein de l'OTAN? D'une certaine façon, NORAD est encore plus vital pour nous.

M. Legault: Il n'y a pas de problèmes particuliers au sein de l'OTAN en ce qui a trait à la marine et l'aviation. Nous sommes plus préoccupés, en ce qui concerne notre environnement immédiat, de l'accès à la technologie américaine. Les sous-marins que nous avons acquis récemment n'ont pas fait de grands débats au sein de la presse.

Ce qui compte essentiellement pour les Américains lorsqu'il s'agit d'un embargo ou du contrôle d'une zone stratégique, c'est la marine et l'aviation. Cela ne cause pas de véritables problèmes pour le Canada sauf pour les troupes. Il faudrait impliquer davantage nos diplomates que nos militaires sur le front puisque nous ne sommes pas en mesure de fournir cette ressource. De toute façon, cette contribution sera toujours minimale et s'intégrera toujours à l'intérieur d'un commandement soit britannique ou multinational. Cela n'ajoute pas énormément à l'influence du Canada au sein des rapports canado-américains ou au sein de la communauté internationale. Je n'aimerais pas qu'un parlementaire soit dans la position d'avoir à négocier avec les pays européens quelque chose en retour pour notre présence en Europe. Ils ne nous prendraient pas très au sérieux.

Le sénateur Bolduc: C'est ce qu'ils nous ont dit lorsque nous les avons rencontrés.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que l'une de vos préoccupations, c'était la formation des forces armées. Ce qui m'inquiète, pour ma part, c'est que je ne sais pas si nous avons vraiment décidé en vue de quelle tâche nous formons nos forces armées. On semble toujours former nos forces armées en vue du

forces. On the other hand, we are increasingly placing them in unique peacekeeping roles. My concern is whether we have the right complement, whether they are well trained, whether they have the right equipment to do what they are actually doing.

Mr. Legault: This particular problem has largely resulted from internal conflicts within the armed forces themselves, especially within the army, which was unable to decide what equipment they wanted and so forth. There is a responsibility there and it may take another ten years to catch up.

Peacekeeping has allowed the forces to renew some equipment in the land element, especially the Coyote, which is a very effective land vehicle. The army did get something in return for their peacekeeping missions. They are better protected now than they used to be. More improvements must be made.

However, I think your question is larger. What shall we do? What missions should we give them in the future? How do we deal with this particular problem? In my opening statement, I said that we should aim at a certain kind of equilibrium between their peacekeeping and their ability to fight. The ability to fight is still a common mission and a common objective of the 1994 white paper on defence. I do not think that has changed. If it is to change, that decision should not come from the armed forces but from the political people, from the Parliament.

If you want only an army of police or constabulary force, the political people can make that decision. It is not the business of the armed forces to decide what they should do.

At the same time, we are trying to cooperate, to include both elements. I think it would be difficult to maintain this situation over a long period. We do have a certain amount of time either to adjust or to decide to train people to fight wars or to train people to do peacekeeping only.

The argument being presented by the armed forces — and I am sorry my colleagues from the DND have left the room — has always been the same. If you train the troops well for war, they can do peacekeeping. The problem is that the training and the type of equipment changes very rapidly. Some adjustments may have to be made within the next five years. I do not know if we are hoping for a new white paper on defence. I am happy that this is not included in the decision I must make within the next five years.

Senator Di Nino: My first question deals with NATO's unilateral actions in Kosovo being taken without a UN mandate. What is the impact of that on the future of the UN? What is the effect of that on potential conflicts elsewhere in the world where the UN would normally play a role but where that role may now have been neutered by NATO's actions?

combat, dans un processus d'engagement traditionnel, mettant en jeu les forces terrestres, tout particulièrement. Par ailleurs, nous leur demandons de façon accrue d'agir dans un rôle de maintien de la paix. Je me demande donc si nous avons l'effectif qu'il nous faut, s'il est bien formé, s'il a l'équipement qu'il lui faut pour pouvoir mener sa tâche à bien.

M. Legault: C'est un problème qui découle en grande partie des conflits internes au sein même des forces armées, et particulièrement de l'armée de terre, incapable de décider de quel genre d'équipement elle avait besoin, notamment. Au fond, c'est la faute de l'armée elle-même, il lui faudra peut-être dix ans pour remonter la pente.

Le rôle de maintien de la paix a permis aux forces armées de renouveler une partie de leur équipement terrestre, particulièrement le Coyote qui est un véhicule terrestre très efficace. L'armée a donc quand même pu tirer son épingle du jeu des missions de maintien de la paix. Aujourd'hui, elle est en effet mieux protégée qu'elle ne l'était naguère, mais il reste encore du chemin à faire.

Toutefois, votre question me semble de portée plus vaste. Que doit faire l'armée? Quelles missions doit-on lui donner à l'avenir? Comment régler ce problème particulier? Dans mon témoignage, j'ai parlé d'un certain équilibre qu'il faudrait atteindre entre le maintien de la paix et la capacité de combattre. La capacité de combattre demeure une mission et un objectif communs au Livre blanc sur la défense de 1994. Je ne crois pas que la situation ait changé. Si elle devait changer, la décision ne devrait pas venir des forces armées mais plutôt du milieu politique, du Parlement.

Si l'on veut de s'en tenir à une armée de policiers ou à une force constabulaire, le milieu politique peut prendre cette décision. Ce n'est pas aux forces armées elles-mêmes de décider de leur mandat.

Mais en même temps, nous tentons de collaborer et d'inclure les deux éléments. Je crois qu'il serait difficile de prolonger cette situation encore longtemps. Nous avons quand même un certain temps pour nous ajuster ou pour décider d'entraîner nos forces armées soit pour combattre des guerres soit pour des missions de maintien de la paix.

Les forces armées ont toujours tenu le même discours — et c'est dommage que mes collègues de la Défense nationale soient partis: elles ont toujours affirmé que si l'on forme bien un soldat pour la guerre, il peut aussi maintenir la paix. L'ennui, c'est que l'entraînement et le type d'équipement changent très rapidement et qu'il pourrait être nécessaire de faire des rajustements d'ici 5 ans. Je ne sais pas si nous devons espérer que l'on dépose un nouveau Livre blanc sur la défense. Je suis heureux de ne pas être obligé de prendre cette décision d'ici 5 ans.

Le sénateur Di Nino: J'aimerais d'abord m'attarder aux mesures prises unilatéralement par l'OTAN au Kosovo, sans qu'elle ait attendu d'avoir un mandat de l'ONU. Quelle incidence pourrait avoir cette décision sur l'avenir de l'ONU? Quelle incidence cela pourrait-il avoir sur les conflits qui pourraient surgir ailleurs dans le monde, là où l'ONU pourrait jouer normalement un rôle, rôle qui pourrait néanmoins être neutralisé par l'OTAN?

Mr. Legault: It has put the United Nations in a difficult position. As you know very well, the action or the diplomacy of the G8, plus the final resolution of the Security Council, has brought back the resolution of the Kosovo conflict within the boundaries of the United Nations.

The conflict has been of a short duration. The UN has certainly lost some feathers in this crisis, but it can do more. The real question is whether we should have gone to the UN, whether we should have even tried to consult the Russians and the Chinese on this particular question to save at least a legitimate point of view. I think this is right. Maybe we should have tried it, but the United States and other allies felt that time did not permit us to do so.

Will it have other effects on the potential role of the UN and regional conflicts? That is a more difficult question. The Russians will tell you in private that what we did in Kosovo has been a very good example for what they are doing in Chechnya. This unilateral intervention has made things more difficult, but regional conflicts already existed there. The United States is the only superpower that exists, militarily speaking, and the UN has very limited ability to act even in a preventive situation, as I said in my opening statement. This should be reinforced.

My basic feeling is that the UN still has a role. If it did not exist, we would need to reinvent it. The problem is that crises, by definition, are unpredictable. We must start anew for each operation. We seem to learn nothing from the past. This makes it very difficult for the United Nations to function as an international institution with a budget. The UN can only do what its member states want it to do. Therefore, it would always depend on regional powers, or on the superpowers, or on the countries that are really interested to see that there is a settlement of a given regional conflict.

I do not think things have changed substantially since 1945 in terms of what the UN can do. What has changed is that it is possible for some countries to take decisive military action under the basis of a consensus within some type of democratic country. That has changed, but the UN is still composed of a majority of member states that do not necessarily support the western point of view of intervening on the basis of democracy or intervening for humanitarian actions. We are left where we were a few years ago. I do not see any particular change that will either kill or reinforce the UN dramatically over the next five or ten years.

Senator Di Nino: My other question dealt with Canada's role in NATO. I think you said that NATO is defined as a group of allies with common values. That certainly was the case a number of years ago. However, Canada's face is changing because of the immigration of Europeans to Canada. In the last two or three decades, we have seen tremendous change in the immigration flows to Canada, and they have come principally from the Pacific.

M. Legault: Les Nations unies ont en effet été mises dans une situation difficile. Comme vous le savez, les actions diplomatiques du G8, auxquelles est venue s'ajouter la résolution finale du Conseil de sécurité, ont ramené dans le giron des Nations unies la résolution du conflit au Kosovo.

Le conflit n'a pas perduré. L'ONU y a certainement perdu quelques plumes, mais elle peut faire plus. La véritable question, c'est de savoir si nous aurions dû nous tourner vers les Nations unies, si nous aurions dû tenter de consulter les Russes et les Chinois sur cette question, à tout le moins pour sauver un point de vue légitime. Je crois que c'était là la bonne solution. Peut-être aurions-nous dû essayer, mais les États-Unis et d'autres alliés étaient d'avis qu'il nous manquait le temps voulu pour le faire.

Cette décision aura-t-elle d'autres conséquences pour le rôle que pourraient jouer les Nations unies dans des conflits régionaux? Ça, c'est une question plus difficile. Les Russes vous diront en privé que ce que nous avons au Kosovo leur a pavé la voie pour leur intervention en Tchétchénie. Cette intervention unilatérale a rendu les choses plus difficiles, mais il y avait déjà là-bas des conflits régionaux. Les États-Unis sont actuellement la seule superpuissance au monde du point de vue militaire, et les Nations unies ont très peu de marge de manoeuvre pour agir ne serait-ce que dans des cas de prévention, comme je le disais plus tôt. Leur marge de manoeuvre devrait être renforcée.

J'ai l'impression tout de même que les Nations unies ont toujours un rôle à jouer. Si cette organisation n'existait pas, il faudrait la créer. L'ennui, c'est que par définition, les crises sont imprévisibles. Nous devons repartir à zéro dans chaque opération, car nous ne tirons aucune leçon du passé, semble-t-il. Il est donc devenu extrêmement difficile pour les Nations unies d'agir comme institution internationale ayant un budget. Les Nations unies ne peuvent agir qu'en fonction de ce qu'exigent d'elle ses États membres. Par conséquent, le règlement d'un conflit régional donné dépendra toujours des puissances régionales ou des superpuissances, voire des pays qui auraient à coeur le règlement du conflit.

À mon avis, les choses n'ont pas fondamentalement changé depuis 1945, pour ce qui est de la marge de manoeuvre de l'ONU. Ce qui a changé, c'est qu'il est devenu possible pour certains pays d'agir militairement de façon décisive en invoquant un consensus qui se serait dégagé dans un pays plus ou moins démocratique. C'est cela qui a changé, mais l'ONU reste toujours composée d'une majorité de pays membres qui ne souscrivent pas nécessairement au point de vue occidental d'une intervention que justifieraient des principes démocratiques ou des raisons humanitaires. Nous nous retrouvons là où nous étions il y a quelques années. Je n'entrevois aucune évolution particulière qui, au cours des 5 à 10 prochaines années, pourrait sceller la fin de l'ONU, ou la renforcer considérablement.

Le sénateur Di Nino: Je m'intéresse maintenant au rôle du Canada au sein de l'OTAN. Vous avez dit, je crois, que l'OTAN se définissait comme un groupe d'alliés partageant les mêmes valeurs. C'était certainement le cas il y a de cela plusieurs années. Toutefois, le visage du Canada change, car il y a de moins en moins d'Européens qui immigrent au Canada. Au cours des 20 à 30 dernières années, le visage de l'immigration a énormément

Do you think that this may impact on the kind of role that Canada should be playing in organizations such as NATO? For example, should we be looking at some sort of alliance on the Pacific side to reflect today's reality in Canada?

Mr. Legault: I have heard that question many times over the last 20 years. The problem in Asia is that there is no common enemy. How far do we go?

What we are doing now in East Timor is a good indication that we are willing to work with the British and the Australians. There has always been informal cooperation, at least on the intelligence level, and especially on naval exercises, with Australia and New Zealand. We are beginning with the Japanese. Formal military alliances have not been very successful in certain areas, especially in the Middle East. They have all died out. The only one that has succeeded is NATO. The only one that is still likely to intervene anywhere if there is a major threat to the international situation is NATO.

What are we left with? Do we follow the Americans or not? If the UN delegates some responsibility to an informal type of alliance — what I call an ad hoc coalition led by a major military countries — do we participate or not? The question remains. If a decision has been undertaken based on chapter 7, it is mandatory. You can consult your government or parliament and ask them if they want to go, but those decisions taken by the Security Council based on chapter 7 are mandatory for the member states. We are always turning this around, and I do not think there is any escape to this particular situation.

In answer specifically to your question, I would say, no, I do not see the necessity of establishing a military alliance in Asia. I cannot think of any reason for which we should want to do so or why it should be set up. Do we participate with our allies? Yes. Do we answer some calls if we are called upon? Yes, if we have the resources. However, where you want to go is a question of your internal resources and a question of internal conflicts within Canada itself.

[Translation]

Senator Bolduc: I asked the witnesses who appeared before you to explain why we are in Timor. Is it because our Minister plays an eminent role in the Security Council? Is it because the Australians are our friends and Timor is not far from them? Is it related to our membership in the Commonwealth? All sorts of reasons were mentioned but I still have trouble with them.

As for the new concept of humanitarian aid, as George Kennan, an American himself said, it is very unrealistic to believe that Americans can rule the rest of the world. If the Americans do not have sufficient resources to do so, how can we imagine that it is possible? East Timor is pretty far away from us. If we go there,

changé, puisque les nouveaux arrivants proviennent surtout des pays du Pacifique. Pensez-vous que cela pourrait avoir une incidence sur le rôle que pourrait jouer le Canada dans des organisations telles que l'OTAN? Ainsi, ne devrait-on pas envisager de former une autre alliance avec les pays du Pacifique, pour que cela représente mieux la réalité canadienne d'aujourd'hui?

M. Legault: On m'a posé souvent cette question au cours des 20 dernières années. La difficulté vient de ce qu'il n'y a pas d'ennemi commun en Asie. Jusqu'où peut-on aller?

Notre intervention au Timor oriental illustre bien aujourd'hui le fait que nous soyons disposés à collaborer avec les Britanniques et les Australiens. Nous avons toujours collaboré avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande de façon officielle, à tout le moins pour ce qui est du partage des renseignements, et particulièrement lors des manoeuvres navales. Nous commençons à faire de même avec les Japonais. Les anciennes alliances militaires n'ont pas toujours été très fructueuses dans certaines régions du monde, particulièrement au Moyen-Orient. Elles ont toutes disparu d'elles-mêmes. La seule qui ait été couronnée de succès, c'est l'OTAN. Et la seule qui pourrait sans doute intervenir où que ce soit, advenant une menace grave à l'échelle internationale, c'est encore l'OTAN.

Que nous reste-t-il à faire? Emboîter le pas aux Américains ou pas? Si l'ONU délègue une quelconque responsabilité à une alliance officielle — ce que j'appelle une coalition ponctuelle menée par des pays ayant des forces armées imposantes — devons-nous y prendre part ou pas? C'est une bonne question. Si une décision est prise en vertu du chapitre 7, elle devient obligatoire. On a beau consulter son gouvernement ou le Parlement et leur demander leur avis, les décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre 7 sont exécutoires pour les États membres. On a beau tourner le problème dans tous les sens, nous ne pouvons échapper à cette obligation.

En réponse à votre question, je dirais que je n'entrevois pas la nécessité de former une alliance militaire en Asie. Je ne vois aucune raison de le faire. Serions-nous partie prenante à des mesures prises par nos alliés? Oui. Devons-nous agir si on nous le demande? Oui, dans la mesure de nos ressources. Toutefois, où intervenir dépend de nos ressources nationales et dépend des conflits internes au Canada.

[Français]

Le sénateur Bolduc: J'ai demandé aux gens qui ont comparu avant vous qu'ils m'expliquent pourquoi on se retrouve au Timor. Est-ce parce que notre ministre a un rôle éminent au Conseil de sécurité? Est-ce parce que les Australiens sont nos amis et que ce n'est pas loin de chez eux? On sort du Commonwealth, puis on va travailler avec eux? On a invoqué toute une série de raisons, mais j'ai encore de la difficulté avec cela.

À propos du nouveau concept de l'aide humanitaire, comme le dit George Kennan, lui-même Américain, il est très irréaliste de croire que les Américains puissent régenter le reste du monde. Si les Américains n'ont pas les ressources pour le faire, comment pouvons-nous le faire? C'est pas mal loin de chez nous, le Timor

why would we decide not to go to Pakistan or Mongolia someday? Where do we draw the line?

Mr. Legault: I cannot say that I have any specific answers. You are quite right, the Americans do not want to go there because their interests are not being threatened.

I have never belonged to any political party either in Quebec or at the federal level. So I can say with a pure soul that I am a liberal internationalist. That means that if you allow decisions relating to security matters to be taken by the members of the Security Council, then you will have nothing more to say. If you want to be entitled to vote, if you want to change international standards and be taken seriously, then you must act and have the necessary resources to be able to intervene if it is asked of you. Otherwise it can turn into a tragedy.

I think people should look at history and the failure of the League of Nations along with the inability of both small and medium states to take a decision. They should join together to accomplish things and to force people, particularly the large powers, to admit that they alone are not able to set the rules of the game.

That said, in East Timor we are taking part in an international effort. I have nothing to say on the substance of the matter. It could be that all the people in Valcartier are taking part in training in Europe and that a PPCNI infantry company will have to train in Asia. All sorts of reasons could be given.

I think it is unfortunate that our diplomats did not do anything earlier in an attempt to settle this conflict. Several signals indicated that the situation was escaping the control of political authorities and still we did nothing.

In my initial presentation I asked that there be at least a committee to follow up on the problem of minorities. That is the problem we will have to focus on in the future. We see what is happening with minorities in the former USSR. In India and in Pakistan, it is hard to tell how things will turn out. I am less worried about China because of its age-old traditions, which go back hundreds and thousands of years. But it is the problem of the 21st century.

Let us not kid ourselves: The problem will only be solved by creating an architecture for preventive diplomacy on these issues by seriously considering the peaceful resolution of conflicts and by organizing better management of these problems with the organizations in charge.

The problem is that everyone is acting independently and nothing is happening. This is serious and it will have to be dealt with seriously. That does not mean that I feel like addressing the problem of East Timor or that I could do it.

Perhaps the great powers do not like others to get involved in their affairs, but there remains a lot to be done on the diplomatic front, perhaps more than what we ask of our military when we send them to put out brushfires. That is the most rational, the most logical and the most efficient use of our resources.

oriental. Si on y va, en vertu de quoi n'irions-nous pas le lendemain au Pakistan ou en Mongolie? Où est-ce qu'on arrête?

M. Legault: Je n'ai manifestement pas de réponses particulières. Vous avez raison, les Américains ne veulent pas y aller parce que leurs intérêts ne sont pas menacés.

Je n'ai jamais appartenu à aucun parti politique, ni au Québec, ni au fédéral. Mon âme est donc pure, mais je me déclare comme un internationaliste libéral. Cela signifie que si vous laissez constamment la décision des questions de sécurité aux membres du Conseil de sécurité, vous n'aurez plus rien à dire. Si vous voulez avoir droit aux votes, si vous voulez changer les normes internationales, si vous voulez être pris au sérieux, il faut agir, avoir des ressources et pouvoir intervenir si on nous le demande. Autrement, c'est le drame.

Je pense que les gens devraient revoir l'histoire, l'échec de la Société des Nations et l'incapacité des États, petits et moyens, à vouloir prendre une décision. Ils devraient se mettre ensemble pour faire des choses, pour forcer les gens, les grands surtout, à admettre qu'ils ne peuvent pas déterminer seuls les règles du jeu.

Ceci étant dit, au Timor oriental, nous participons à une action internationale. Je ne me prononce pas sur le fond du dossier. Peut-être que tous les gens de Valcartier s'entraînent en Europe, et il faudrait peut-être qu'une compagnie d'infanterie du PPCNI s'entraîne en Asie. On pourrait invoquer maintes raisons.

Je regrette que nos diplomates ne soient pas plus intervenus avant pour régler ce conflit. Plusieurs signaux nous indiquaient que la situation échapperait au contrôle des autorités politiques, pourtant nous n'avons rien fait.

Je demandais dans ma présentation initiale qu'il y ait au moins un comité de suivi sur le problème des minorités. C'est sur ce problème qu'on aura à se pencher dans l'avenir. En URSS, on voit un petit peu ce qui se passe avec les minorités. En Inde et au Pakistan, on ne sait vraiment pas comment les événements vont tourner. Pour la Chine, je suis moins inquiet à cause de ses traditions séculaires et millénaires. Mais c'est le problème du XXI^e siècle.

Il ne faut pas s'illusionner, à moins qu'on puisse créer une architecture de diplomatie préventive sur ces questions en réfléchissant sérieusement au règlement pacifique des différends et en organisant une meilleure gestion de ces problèmes avec tous les organismes qui s'en occupent.

Le problème est que chacun fait ses choses dans son petit coin et rien ne se passe. Cela est grave et il va falloir y réfléchir sérieusement. Cela ne veut pas dire que j'ai envie de régler le problème du Timor oriental ou que je pourrais le faire.

Les grandes puissances n'ont peut-être pas envie qu'on se mêle de leurs affaires, mais il y a encore beaucoup à faire sur le plan diplomatique et peut-être davantage que ce que nous demandons à nos militaires lorsqu'il s'agit d'éteindre des feux de broussaille. C'est là la façon la plus rationnelle, la plus logique ou la plus efficace d'utiliser nos ressources.

I believe that Canadians and Canadian diplomats can do much more than what is asked of them presently. The domestic situation in Canada must also be considered.

[English]

Senator Grafstein: Mr. Pearson, as an architect of NATO, presented it to the Canadian public founded on two pillars, the first being peace and security in Europe through armed alliance, and the second being economic cooperation.

In your written statement you made a very interesting comment. You said that under these conditions, Canada should perhaps link its participation in European peacekeeping operations more to greater economic concessions from its European partners.

You were speaking, in other words, of economic linkage. We discovered, somewhat to our amazement, that in particular our oldest ally in Europe, Britain, dismissed that idea, and as a matter of fact warned us in very strong terms to keep the two separate. They said that Canada should play "ready-aye-ready" to Europe by participating in peacekeeping whenever called upon but should never raise the issue of economic linkage. That was the statement of the chairman of the foreign affairs committee off the lower house of Parliament. That was echoed by others in Europe — in France and, to a lesser extent, in Germany.

What is Canada's economic interest in expanding NATO or increasing our peacekeeping activities in greater Europe if there is total de-linkage under the Atlantic Charter?

Mr. Legault: As I said to Senator Bolduc, I would not like to be in the position of having to ask Europeans for something in exchange for our contribution. This is a very difficult issue. I think you are right. I think the European Union will become a very large market. Last week, the former vice-president of the European Parliament said that we have reached the point where the European allies may ask the U.S. to move the International Monetary Fund from Washington to Europe because the European currency may be the major issuing currency within the fund in the future.

I think a major European economic zone will develop, and therefore the question is whether we will still have access and whether the negotiations on the North Atlantic free zone will reach a significant conclusion. We have never been very lucky in linking issues and I do not know why. You are right that in the past the British did not like that.

We tried in the 1950s to sell NORAD as a contribution to the security of NATO but that was not accepted. When I was special advisor to the minister of National Defence from 1980 to 1982, Mr. Weinberger came to see the minister and told him very bluntly that we had to put our troops where the enemy was, and that was it.

Je pense que les Canadiens et les diplomates canadiens peuvent faire beaucoup plus que ce qu'on leur demande actuellement. Il est que la situation intérieure canadienne existe toujours.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: M. Pearson, un des architectes de l'OTAN, a expliqué à la population canadienne que l'OTAN reposait sur deux piliers, la paix et la sécurité en Europe par le truchement d'une alliance armée, d'une part, et la coopération économique d'autre part.

Vous dites quelque chose d'intéressant dans votre mémoire. Vous dites que dans ces conditions, le Canada devrait lier de façon accrue sa participation aux opérations européennes de maintien de la paix à de plus grandes concessions économiques de la part de ses partenaires européens.

Autrement dit, vous prônez le recouplement avec l'économie. Nous avons découvert, quelque peu à notre étonnement, que la Grande-Bretagne, notre allié le plus ancien en Europe, rejetait cette idée et qu'elle nous avait même conseillé fortement de garder les deux distincts. D'après la Grande-Bretagne, le Canada devrait être toujours prêt à participer aux missions de maintien de la paix en Europe, chaque fois que celle-ci le lui demanderait, sans jamais chercher à rattacher sa participation à des concessions économiques. C'est en tout cas ce qu'a dit le président des affaires étrangères de la Chambre basse. D'autres pays européens ont abondé dans le même sens, comme la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne.

Quel serait l'avantage économique pour le Canada d'élargir l'OTAN ou de prendre part à un plus grand nombre d'activités de maintien de la paix dans une Europe élargie s'il devait y avoir dissociation complète en vertu de la Charte de l'Atlantique?

M. Legault: Comme je l'expliquais au sénateur Bolduc, je ne voudrais pas être obligé de demander aux Européens quelque chose en contrepartie de notre contribution. C'est une question épineuse. Mais vous avez raison de dire que l'Union européenne deviendra un marché très vaste. La semaine dernière, l'ancien vice-président du Parlement européen a déclaré que nous en étions arrivés au point où les alliés en Europe pourraient demander aux États-Unis de déplacer le Fonds monétaire international de Washington vers l'Europe, puisque le Fonds pourrait finir par émettre principalement en unité monétaire européenne.

Je crois qu'il se développera une grande zone économique en Europe et que, par conséquent, il s'agira de voir si nous y aurons toujours accès et si les négociations sur la zone libre de l'Atlantique Nord porteront fruit. Je ne comprends pas pourquoi, mais le Canada n'a jamais été très chanceux dans ses tentatives d'associer sa participation à des concessions. Vous avez raison de dire que les Britanniques nous ont déjà fait connaître leur désaccord là-dessus.

Dans les années 50, nous avons tenté de faire accepter NORAD comme notre contribution à la sécurité de l'OTAN, mais en vain. Lorsque j'étais conseiller spécial du ministre de la Défense nationale, de 1980 à 1982, M. Weinberger est même venu voir le ministre et lui a dit très clairement que nous n'avions pas d'autre choix que d'envoyer nos troupes là où se trouvait l'ennemi.

Even if we do provide something to Europe, it seems that we are recognized purely as an annex of the U.S. military and we cannot seem to get political and economic benefits in exchange for our contribution.

I do not know how to settle that issue. I do think that we have more to lose than Europe, and this is important. In the history of Europe, we had World War I and World War II. Canada did participate and NATO was established. It is still a very vital area, even though economically speaking it is not our major partner. I do not have the statistics on our trade with Europe, but I think it is between 7 and 10 per cent. It is still important, but what is more important is what we have to lose if we do not cooperate with our ally.

Even though the immigration statistics may be quite different, the difficulty is that if we de-link Europe from international security, we will lose many things. We will lose the stability of the international system that we have had during the last 50 years. This de-linking is a source of anxiety for me. I do not trust those people at times. They are marvellous, but sometimes you do not know how they will behave and it gets you into a lot of trouble.

My European friends are not here and I am caricaturing a bit, but we have common interests in maintaining both economic and military linkage between Europe and North America. The problem for Canadians is how to get something in return, and I have never been able to answer that question.

Senator Grafstein: You seem to be saying that expansion of NATO, particularly to Romania, Slovenia and the Baltics, is inevitable. NATO has announced that they are on a fast track, in effect, without any sensitivity to the reaction within the former Russian empire and Russia itself. Where should Canada stand on that expansion, given the fact that there appears to be no economic benefit to it and that it will dilute Canada's voice even further by adding five new members?

Mr. Legault: You are absolutely right about that. We have no economic interests with Bulgaria. We did sell some nuclear reactors to Romania, and I think we are negotiating on another one.

I did not realize that Romania and Bulgaria were on the fast track. I believe that the NATO statement in April was to the effect that the door is largely open.

Senator Grafstein: I thought Romania, yes; Bulgaria, no; and of course the Baltics are all ready to go.

Mr. Legault: There are other countries that are almost de facto members of NATO that have never been invited to join, such as Albania and Kosovo. For all practical purposes, economically and politically speaking, those are NATO members.

Même si nous sommes d'une quelconque utilité à l'Europe, il semble que nous soyons reconnus uniquement comme une annexe des forces armées américaines et que nous ne puissions négocier des avantages politiques et économiques en échange de notre contribution.

Je ne sais comment résoudre ce dilemme. Mais je crois que nous avons plus à perdre que l'Europe, et c'est ce qui est important. L'Europe a connu les deux grandes guerres mondiales. Le Canada y a pris part, puis l'OTAN a été créée. L'Europe reste une région très importante, même si elle ne constitue pas notre plus grand partenaire économique. Je n'ai pas les chiffres exacts, mais je crois que nos échanges commerciaux avec l'Europe représentent de 7 p. 100 à 10 p. 100. C'est relativement peu, mais ce qui est plus important encore, c'est tout ce que nous risquons de perdre si nous ne collaborons pas avec notre allié.

Même si les chiffres de l'immigration disent autre chose, l'ennui, c'est que si nous dissocions l'Europe de la sécurité mondiale, nous perdrons beaucoup. Nous perdrons la stabilité du système international qui existe depuis maintenant 50 ans. Cette dissociation m'angoisse. Parfois, je ne fais pas confiance à ces gens. Ils sont merveilleux, mais on ne peut pas toujours prédire leur comportement, et cela risque de vous mettre dans l'eau chaude.

Je me permets de caricaturer quelque peu mes amis européens en leur absence, mais eux comme nous ont intérêt à maintenir les liens économiques et militaires entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Pour les Canadiens, la difficulté est d'obtenir quelque chose en retour, et c'est une question à laquelle je n'ai jamais su répondre.

Le sénateur Grafstein: Vous semblez dire que l'élargissement de l'OTAN est inévitable, particulièrement en ce qui concerne la Roumanie, la Slovénie et les pays baltes. L'OTAN a d'ailleurs annoncé qu'elle était en régime accéléré, et qu'elle se préoccupait peu des réactions que ses intentions pouvaient avoir dans l'ancien empire soviétique et en Russie elle-même. Quelle devrait être la position du Canada eu égard à cet élargissement, étant donné qu'il ne semble en tirer aucun avantage économique et que cet élargissement à cinq nouveaux membres diluera encore plus son influence?

M. Legault: Vous avez tout à fait raison là-dessus. Nous n'avons aucun intérêt économique en Bulgarie. Nous avons vendu quelques réacteurs nucléaires à la Roumanie, et je crois que nous sommes à négocier la vente d'un autre.

Je ne m'étais pas rendu compte que la Roumanie et la Bulgarie étaient en voie d'être acceptées rapidement. Je crois que la déclaration d'avril dernier de l'OTAN indiquait qu'ouvrait grand la porte.

Le sénateur Grafstein: Je croyais que c'était vrai pour la Roumanie, mais pas pour la Bulgarie; mais évidemment, les pays baltes sont tout à fait prêts.

M. Legault: Il y a d'autres pays qui sont des membres presque de facto de l'OTAN mais qui n'ont jamais été invités à en faire partie, tels que l'Albanie et le Kosovo. En fait ces deux pays sont à toutes fins utiles, c'est-à-dire du point de vue économique et politique, des membres de l'OTAN.

You are absolutely right that in Eastern Europe we are trying to get rid of the Soviet influence, open up those regimes, and ensure that they partake in democratic institutions and run them as we try to run them in the West.

We do not have any economic interests in those regions as far as I am aware. We certainly have more with Poland than we do with the Czech Republic, Hungary, and other Eastern European countries.

However, in terms of multilateral diplomacy, it is important to maintain contact with those regions and those peoples. Whether it will be an additional burden on our diplomatic efforts is difficult to answer. It may turn out that way. It may turn out that we will have to pay more than we receive in exchange. However, I think this is the last remnant of the Cold War that has to be settled. I do not see any alternative for the Canadians except to say yes to this future enlargement.

If you talk to people in the European Union, they will say that this enlargement of NATO will mark the geographical boundaries of Europe as they want them. That is to say, without Russia. At the same time, we will have to keep in place a damage limitation strategy with the Russians. Partnership agreements and so forth will have to be cultivated.

There is no way out. As far as Russia is concerned, the only thing we can do is try to minimize the effects of this disruption or disintegration of their empire.

[Translation]

Senator De Bané: I am aware of your considerable reputation in the field of defence. I would like to ask your opinion of the European Union's new defence organization. When we were in Europe, we met the new Secretary-General, Mr. Solana, who up until recently was head of NATO's general secretariat. From my discussions with Europeans, I got the impression that, on the one hand, the French in particular realized that Europe did not have the necessary tools to deal with the conflict such as the one in Yugoslavia, that was their doorstep, and on the other hand, in the opinion of many of those we met, if the Europeans were to undertake a military action without the United States, it would mean the end of NATO.

They now admit that they were missing a few important links to be totally autonomous, for example, integrated command, self-transportation capacity for heavy equipment and an intelligence service. But, more important, some are saying that if you were to undertake any mission without the participation of the Americans, that would lead sooner or later to the disintegration of NATO.

You do not deal with that topic in the documents that you submitted. I sensed that the Germans in particular thought that it would be very awkward for them to undertake anything without American involvement.

Vous avez raison de dire que l'Europe de l'Est essaie de se débarrasser de l'influence soviétique et d'ouvrir les régimes de ces divers pays pour faire en sorte que leurs institutions se démocratisent et pour que les régimes fonctionnent de plus en plus comme les régimes occidentaux.

Que je sache, nous n'avons aucun intérêt économique dans ces régions. Nous avons certainement plus d'intérêts économiques en Pologne que nous n'en avons en République tchèque, en Hongrie et dans d'autres pays de l'Europe de l'Est.

Toutefois, il est important de maintenir le contact avec ces régions et avec ces populations, pour les fins de la diplomatie multilatérale. Mais on ne peut dire si cela alourdira encore plus nos efforts diplomatiques. Ce sera peut-être le cas, et il se peut aussi que nous ayons à payer plus que nous ne recevions en échange. Toutefois, je crois que cela représente le dernier vestige de la guerre froide qu'il nous faut régler. Je ne vois pas comment les Canadiens pourraient refuser cet élargissement.

Les gens de l'Union européenne vous diront que cet élargissement de l'OTAN marquera les frontières géographiques de l'Europe telles qu'ils les souhaitent, à savoir sans la Russie. Mais en même temps, il nous faut avoir en réserve une stratégie de limitation des dommages auprès des Russes. Autrement dit, il nous faudra cultiver des accords de partenariat, entre autres choses.

Il n'y a aucune autre façon de s'en sortir. En ce qui concerne la Russie, la seule chose à faire, c'est de tenter de réduire au minimum les effets de la dislocation ou de la désintégration de l'empire soviétique.

[Français]

Le sénateur De Bané: Je sais votre réputation considérable en matière de défense. Je voudrais vous demander votre avis sur ce nouvel organisme de défense de l'Union européenne. Lorsque nous étions en Europe, nous avons rencontré le nouveau secrétaire général, M. Solana, qui, jusqu'à tout récemment, dirigeait le secrétariat général de l'OTAN. Mon impression en parlant avec les Européens, c'est que, d'une part, particulièrement les Français ont constaté que l'Europe n'avait pas les outils nécessaires pour maîtriser un conflit comme celui qui était à leur porte en Yougoslavie, d'autre part, plusieurs de ceux que nous avons rencontrés étaient d'avis que si jamais les Européens entreprenaient une action militaire sans la participation des États-Unis, cela voudrait dire la fin de l'OTAN.

Ils reconnaissent qu'aujourd'hui certains chaînons importants pour être totalement autonomes étaient absents, par exemple, le commandement intégré, une capacité auto-portée pour les équipements lourds et le service de renseignements. Mais plus fondamentalement, certains disaient que si jamais vous entrepreniez quelque chose sans la participation des Américains, cela voudrait dire tôt ou tard la désintégration de l'OTAN.

Dans les documents que vous nous avez remis, vous restez silencieux à ce sujet. J'ai senti, particulièrement chez les Allemands, l'idée que cela devient très délicat d'entreprendre quelque chose sans la participation des Américains.

As you know, at first it was said that action would be taken only if the United States decided not to intervene. Later, in Cologne, this condition was withdrawn: If the United States does not want to intervene, if there is a conflict in Europe some day, we should be able to deal with it ourselves and to use the equipment we have in NATO to do so. What is your feeling on this issue?

Mr. Legault: In terms of psychological perceptions, you're absolutely right. The Europeans would like to take their destiny in their own hands and politely thank the Americans by telling them: You were very helpful, but from now on we will take care of our own affairs. The official American position is simple. It firmly supports the creation of a second European State. That is the official position and it is not very different from that of President Kennedy, in 1960, who liked to put forth the theory of the two dumbbells, meaning that security is based essentially on two military powers, the NATO-European power and the American power. That is more or less what President Kennedy was offering Britain with the Polaris rocket, that Britain accepted. General de Gaulle refused, saying that he would not barter his European birthright for a plate of Polaris. This theory is interesting from a rational or logical point of view. In actual fact, would it translate into the disintegration of European and American cooperation in the field of defence? It may be that the Europeans are right, but the opposite may also be true, they may not have the means to back up their decisions. It is a fairly theoretical debate since someone has to decide these matters of life and death. Someone must take responsibility. When it is the strongest and the biggest, we have no choice, there is nothing we can do. How can the British, the Germans or the French ensure a democratic decision-making process when the European Union might go from 15 to 27 members in the next few years? Twelve new applicants have just been accepted in the negotiations on expanding of the European Union. Can we seriously believe that in a case of life or death, 25 countries will delegate that responsibility? I am very skeptical.

This is what I was talking about previously. In the case of a British, German and French decision to intervene, the Americans will be very grateful, and say that those countries are finally looking after their own business. There will not be anything beyond that. The European paranoia about the Middle East is a good example. Whenever the United States decided on a way to solve the conflict in Israel, the Europeans protested that their point of view had not been taken into account. Conversely, when the Americans do not take any initiative, the Europeans accuse them of shirking their responsibility as a global leader.

That dichotomy in the European perception is not easy to understand. Assuming that the Europeans are right, and that that could mean the demise of NATO, I would be very flexible, being sure that the United States would remain. How would things change?

Senator De Bané: I would like to bring a qualification to Senator Bolduc's comment. I do not agree with him on East Timor.

Comme vous le savez, dans un premier temps, on disait qu'on ne fera cela que si les États-Unis décident de ne pas intervenir. Dans un deuxième temps, à Cologne, on a retiré cette condition: si les États-Unis ne veulent pas intervenir, s'il y a un conflit en Europe un jour, on devrait pouvoir s'en occuper seul en se servant bien sûr de nos équipements dans l'OTAN. Quel est votre sentiment?

M. Legault: Sur le plan des perceptions psychologiques, vous avez tout à fait raison. Les Européens souhaiteraient prendre en main leur propre destin et remercier très gentiment les Américains en leur disant: vous avez été très utiles, maintenant on s'occupe de nos affaires. Le discours officiel américain est simple. Il appuie fermement la constitution d'un deuxième pays européen. C'est le discours officiel et il n'est pas très différent de celui du président américain Kennedy, en 1960, lorsqu'il parlait de la théorie des deux haltères, à savoir que la sécurité repose essentiellement sur deux puissances militaires, une puissance OTAN-européenne et une puissance américaine. C'était un petit peu ce qu'offrait le président Kennedy aux Britanniques par l'entremise de la fusée Polaris qu'ils ont d'ailleurs acceptée. Le général de Gaulle a refusé en disant qu'il ne troquerait pas son droit d'aïnesse européen contre un plat de Polaris. Cette théorie est intéressante sur le plan rationnel ou logique. En réalité, est-ce que cela se traduirait par une espèce de désintégration de la défense entre l'Europe et les États-Unis. Il est possible que les Européens aient raison, mais l'inverse est aussi possible, à savoir qu'ils n'aient pas les moyens de pouvoir décider. C'est un débat assez théorique puisqu'il faut que quelqu'un décide en matière de vie et de mort. Il faut que quelqu'un prenne la responsabilité. Quand c'est le plus fort et le plus grand, on n'a pas le choix, on ne peut rien faire. Comment voulez-vous que les Britanniques, les Allemands et les Français débloquent des procédures décisionnelles démocratiques quand l'Union européenne risque de passer de 15 pays à 27 au cours des prochaines années? Douze candidats viennent d'être acceptés dans le cadre des négociations sur l'élargissement de l'Union européenne. Comment peut-on sérieusement penser qu'en cas de vie ou de mort, 25 pays vont déléguer cette responsabilité. C'est là où je suis très sceptique.

Cela revient à mes propos du début. Si les Britanniques, les Allemands et les Français décident d'intervenir, les Américains diront: merci beaucoup, enfin vous vous occupez de vos affaires. Cela n'ira pas plus loin. Par exemple, regardez la paranoïa européenne sur la question du Proche-Orient. À chaque fois que les États-Unis ont décidé de la façon de régler le conflit israélien d'une certaine façon, les Européens ont hurlé que leur point de vue n'était pas considéré. Inversement, quand ils ne font rien, ils disent aux Américains de prendre leurs responsabilités car ils sont le leader mondial.

Ce partage continu des perceptions psychologiques des Européens n'est pas facile à comprendre. Même si cela marque la fin de l'OTAN, à supposer que les Européens aient raison, je suis prêt, à ce sujet, à faire de nombreuses concessions, les États-Unis resteront. Qu'est-ce que cela change?

Le sénateur De Bané: Je voudrais apporter un bémol à la réflexion du sénateur Bolduc. Je ne suis pas d'accord avec lui au sujet du Timor oriental.

Knowing that Canada is one of the participants in the G8, I wonder if it can be allowed to sit at that table where important economic decisions are taken without in turn taking some responsibility for the stability of our planet.

We cannot assume that we can sit at a table where great decisions are taken while we wash our hands of a conflict that does not affect us directly. To belong to the G8 is a privilege for Canada and we should accept the duty that goes along with it.

On the other hand, as far as Asia is concerned, I wonder if countries in the region, such as Japan, should not themselves take on the responsibility of peacekeeping in their area as NATO has done in Western Europe. Until that happens, Canada cannot take part in the decision-making and then expect to sit back and do nothing.

Mr. Legault: Concerning Japan, in the past the Government of Japan, as well as the Government of the German Republic, have invoked their constitution as an alibi in order not to take part in or contribute to any peacekeeping mission.

You are absolutely right. The membership of the Security Council the balance of power at Yalta. But it would probably be time to consider giving Germany and Japan a permanent seat at the Security Council, with or without a veto. But I will leave that decision to the diplomats.

The Americans cannot give a veto to a powerful European state and to an Asian state without alienating India and Pakistan. The matter of the veto thus remains unsettled. The same for the reform of the Security Council, which has been discussed for five years now.

In Kosovo, the Germans are slowly starting to face up to their responsibilities, increasing their participation and paying a little more. The Japanese have made an effort in Cambodia since they have paid a large part of the bill. In Cambodia, they were not very clever in terms of the relationship between the Secretary General and their organization. The Supreme National Council was under the trusteeship of the United Nations and it has been hard to get it to do something, but there has been some movement.

Obviously, at that level, Canada would have a much less influential role that it currently has. Is such a change desirable? I think so, personally. I think that the great economic powers have to become more involved and that the smaller ones, such as Canada, can do their share independently.

We do not need others to tell us how useful we can be in the peaceful settlement of a conflict, that we have good negotiators and good diplomats, or that we can play a very useful role, with the Scandinavian countries, in redefining the concept of personal security.

Canada can still find a niche and carry on its work with countries of like size. Since we are so close geographically to the United States, we will often be called upon.

Lorsque je vois le Canada participer au G8, je me demande si on peut réellement lui demander de s'asseoir à la table, là où se prennent de grandes décisions économiques, sans assumer une responsabilité pour la stabilité de la planète.

On ne peut à la fois être autour de la table où se prennent les grandes décisions et s'en laver les mains lorsqu'il y a un conflit qui ne nous touche pas directement. Le Canada doit assumer le prix du privilège qu'il a de faire partie du G8.

D'autre part, je me demande si en Asie, des pays comme le Japon et d'autres ne devraient pas eux aussi assumer la responsabilité du maintien de la paix dans leur région comme le fait l'OTAN en Europe occidentale. En attendant que cela prenne forme, le Canada ne peut prendre part aux décisions sans passer à la caisse.

M. Legault: Concernant la question du Japon, le gouvernement du Japon et la République allemande ont dans le passé utilisé leur constitution comme un alibi pour ne pas participer et ne pas contribuer à des opérations de maintien de la paix.

Vous avez parfaitement raison. Il est clair que le Conseil de sécurité reflète un peu l'ordre de Yalta. Il faudrait tout de même que les Japonais et que les Allemands deviennent des membres permanents du Conseil de sécurité, avec ou sans droit de veto. C'est une question que je laisse aux diplomates.

Je dirais aux Américains qu'accorder un droit de veto à un puissant État européen et à un État asiatique sans se mettre à dos les Indes et le Pakistan, cela n'a aucun sens pour le moment. La question du veto reste donc bloquée. La question de la réforme du Conseil de sécurité est toujours bloquée; on en discute depuis cinq ans.

Au Kosovo, les Allemands commencent tranquillement à prendre leurs responsabilités, à accroître leur participation et à payer un peu plus. Les Japonais ont fait un effort au Cambodge en payant une grande partie de la facture. Au Cambodge, ils n'ont pas été très habiles sur le plan des rapports entre le Secrétaire général et leur organisation. Il a été difficile de faire bouger le Conseil national suprême qui était sous la tutelle de l'ONU, mais il y a un début d'effort.

Il est clair qu'à ce niveau, le Canada aurait un rôle beaucoup moins influent que celui qu'il a actuellement. Faut-il souhaiter cette évolution? Je le pense personnellement. Je crois que les grandes puissances économiques doivent s'impliquer davantage et que les petites puissances comme le Canada peuvent également faire leur part indépendamment.

On n'a pas besoin des autres pour savoir qu'on peut être utile dans le règlement pacifique des différends, qu'on a de bons négociateurs et de bons diplomates, ou qu'on est même très utile avec les pays nordiques pour la redéfinition des concepts de la sécurité de la personne.

Le Canada peut continuer à se trouver une niche, peut continuer à travailler avec des pays du même rang. Comme il a une proximité géographique importante avec les États-Unis, il sera toujours sollicité et on l'appellera souvent.

These things should not change in the future. If more and more powers deal with these issues, the security of the international system will be better managed and more balanced, as compared with the current situation.

[English]

The Chairman: I have a question, which would appear to be the last one. In the April statement issued in Washington by the leaders of states and governments, it was recognized that events well outside the NATO area could have serious implications for member countries. I have read that, as the Europeans seem to want to assume more and more responsibility for the European scene, the Americans are thinking that NATO should widen its focus to include other parts of the world. That indeed may be, as far as they are concerned, the real rationale for NATO nowadays.

What position should Canada take with regard to an American view that NATO should focus on out-of-area problems? Let me put it this way: Are our real interests in, let us say, a secure oil supply so similar to the American real interests that we ought to accept the American view that the alliance should concern itself with faraway places?

Mr. Legault: It is a very important question but it is not a new one. I used to say to my students that in fact Japan is a member of NATO, precisely because of all the security problems. The Japanese are frequently consulted within NATO circles about the security of the Gulf and how we transport oil from the Middle East through the Strait of Malacca. Those are valuable and important questions. If you are talking about oil or other important resources, that alliance does exist and there is a lot of consultation undertaken.

The Chairman: Yes, but surely there are some European countries that would not be prepared to participate in those out-of-area operations.

Mr. Legault: If I were to put myself in the mind of an American leader, I would tend to say, "We won the Cold War. We have put so many resources into the Mediterranean area over the last 50 years, it is now your turn." What the Americans want from the European countries is better burden-sharing. Europe does not want to do that, of course. I understand them. Similarly, Canada does not necessarily want to help the Americans build huge military forces that we do not control.

Canada's attitude to out-of-area issues should be to maintain the existing policy, which is major consultation for out-of-area questions that may arise.

We cannot make any formal commitment in advance. If a crisis erupts, it must be decided on an ad hoc basis and we would much prefer that international organizations intervene, or the UN, rather than the U.S. However, if push comes to shove and the Americans

Ces choses ne doivent pas changer dans l'avenir. Plus il y a de puissances qui s'occupent de ces questions, plus la sécurité du système international sera mieux gérée et plus équilibrée, par opposition à la situation actuelle.

[Traduction]

Le président: J'ai une question, la dernière, je crois. Dans la déclaration d'avril dernier faite à Washington par les chefs d'État et de gouvernement, on reconnaît que les événements survenus à l'extérieur de la zone de l'OTAN peuvent avoir des conséquences très graves pour les pays membres. J'ai lu que, au fur et à mesure que les Européens semblent vouloir assumer de plus en plus de responsabilités pour ce qui se passe sur la scène européenne, les Américains semblent croire, pour leur part, que l'OTAN devrait faire sentir son influence dans d'autres régions du monde. Pour les Américains, c'est peut-être ce qui justifie à elle seule, l'existence de l'OTAN.

Que devrait penser le Canada de la proposition américaine de faire sentir l'influence de l'OTAN dans d'autres zones? Posons la question différemment: Prenons l'intérêt que pourrait avoir le Canada de s'assurer un approvisionnement en pétrole; cet intérêt coïncide-t-il à ce point avec les intérêts des États-Unis que nous devrions souscrire à la suggestion des Américains de faire intervenir l'OTAN dans des régions loin de son territoire?

M. Legault: La question est très importante, mais elle n'est pas nouvelle. J'avais l'habitude de dire à mes étudiants que le Japon était de fait membre de l'OTAN, précisément à cause de tous les problèmes de sécurité. Dans les milieux de l'OTAN, on consulte très fréquemment les Japonais au sujet de la sécurité du Golfe et de la façon dont on transporte le pétrole du Moyen-Orient par le Détroit de Malacca. Ce sont de graves questions qu'il faut se poser. Dès lors que l'on parle de pétrole ou d'autres ressources importantes, l'alliance a un rôle véritable à jouer et donne lieu à beaucoup de consultations.

Le président: D'accord, mais il y a sûrement quelques pays européens qui hésiteraient à participer à des opérations hors zone.

M. Legault: Si je devais me mettre à la place d'un chef d'État américain, j'aurais tendance à dire: «Mais nous avons gagné la guerre froide; nous avons injecté tant de ressources dans la Méditerranée depuis 50 ans, à vous de le faire maintenant.» Ce que les Américains espèrent des pays européens, c'est qu'ils assument une plus grande part du fardeau. L'Europe refuse, bien sûr, et je la comprends. Mais de la même façon, le Canada ne souhaite pas nécessairement non plus aider les Américains à se bâtir une puissance militaire énorme sur laquelle il n'aurait aucun contrôle.

La position du Canada sur les problèmes hors zone devrait être ferme: il faut maintenir la politique actuelle portant qu'il doit y avoir consultation étendue dès que des problèmes hors zone surgissent.

Nous ne pouvons pas nous engager officiellement à l'avance. Si une crise surgit, la décision doit être prise de façon ponctuelle, et nous préférierions évidemment que ce soit les organisations internationales qui interviennent, comme l'ONU, plutôt que les

do intervene, I believe our past history will show where Canada would stand.

The Chairman: Let me ask you this question: You say that each incident should be dealt with on an ad hoc basis. The implication is that, at least in some instances, we might say we will go along with the American view. That, I assume, has implications for our armed forces; that is to say, they must be constructed and trained so that they can become an adjunct of the U.S. forces, does it not?

Mr. Legault: I believe you are absolutely right if you are talking about the air force and the navy. This is actually what we are doing. In Kosovo, we were the only major ally who could, in fact, carry out air missions in a very compatible way with the Americans. Other allies had great difficulties. In fact we are trained and equipped to help the Americans on some issues, especially within the two most important sectors of our armed forces, the air force and the navy.

The question of the land element is minor in my mind. Land forces consist of approximately 35,000 people. It is the equivalent of the New York Police Department. How can we make a difference with the Americans? We can make a difference in some instances, in integrated situations with the British, with the Americans on some minor issues, for logistical purposes. The role of reserves, which we have played in NATO for 25 years, is usually to be put behind just to make sure that some area is secured. However, it is not and never will be a major contribution.

Senator Bolduc: In other words, there is no possibility of developing within the Department of Foreign Affairs some criteria as a framework for decisions on international intervention? You are saying that the government should have the entire discretion to decide case by case?

Mr. Legault: Yes, be it only to respect the democratic functioning of our society, at least the Parliament and the cabinet have something to say. The criteria, technically speaking, were fairly well defined in the white paper of 1994, page 30; you need a multinational force, a mandate that is clear. Those are technical elements. However, if you are talking about the political positioning of Canada on whether or not to participate in a given mission, I believe you are absolutely right.

Senator Bolduc: We do that for defence and for foreign aid. Yet, in terms of Foreign Affairs, we are still in the 18th century. The king decides.

Mr. Legault: I know of no country that would commit itself automatically to any given situation. The Nordic countries do not do it, the Swiss do not do it, the Australians do not do it; why should we? We are not different from any other country. We can commit troops to the Secretary General of the United Nations, which we have done. We have two or three battalions committed

États-Unis. Toutefois, si les choses devaient s'envenimer et que les Américains devaient intervenir, je crois que les antécédents du Canada seraient révélateurs de la position qu'il prendrait.

Le président: Vous dites que chaque incident doit être évalué de façon ponctuelle. Cela veut donc dire que, dans certains cas, nous pourrions éventuellement souscrire au point de vue des Américains, ce qui pourrait avoir des conséquences pour nos forces armées. Autrement dit, nos forces armées doivent être édifiées et entraînées de façon à pouvoir éventuellement s'allier aux forces américaines, n'est-ce pas?

M. Legault: Vous avez tout à fait raison en ce qui concerne notre aviation et notre marine. C'est d'ailleurs ce qui se passe actuellement. Au Kosovo, nous étions de fait le seul allié de taille en mesure de mener à bien des missions aériennes, de façon coordonnée avec les Américains. Les autres alliés avaient beaucoup de difficulté. En fait, nous sommes entraînés et équipés de façon à pouvoir aider les Américains dans certaines situations, particulièrement en ce qui concerne les deux plus importants secteurs de nos forces armées, soit l'aviation et la marine.

Notre force terrestre est l'un des éléments mineurs de notre armée, à mon avis. En effet, elle ne consiste que d'environ 35 000 personnes, soit l'équivalent du corps de police de New York. Pouvons-nous faire notre marque auprès des Américains? Nous pouvons faire notre marque dans certains cas, lorsqu'il y a intégration des différents corps d'armée avec les Britanniques ou avec les Américains dans des conflits moins graves, pour des fins logistiques. Les réserves — et c'est un rôle que nous avons joué à l'OTAN depuis 25 ans — servent d'habitude à assurer la sécurité d'une zone quelconque, une fois que l'armée principale s'est retirée. Ce n'est pas ce que l'on appelle une contribution majeure, et ce ne le sera jamais.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, le ministère des Affaires étrangères ne pourrait envisager d'élaborer des critères qui serviraient de cadre de décisions en cas d'intervention internationale? Êtes-vous en train de nous dire que le gouvernement devrait avoir les coudées franches pour décider dans chaque cas?

M. Legault: Oui, ne serait-ce que pour respecter le fonctionnement démocratique de notre société, le Parlement et le Conseil des ministres ont voix au chapitre. D'un point de vue technique, les critères ont été relativement bien définis à la page 30 du Livre blanc de 1994: il faut au départ une force multinationale et un mandat clair, mais ce sont là des éléments techniques. Toutefois, si vous voulez parler de la décision politique du Canada de prendre part ou non à une mission donnée, vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que nous faisons pour la défense et pour l'aide à l'étranger. Pourtant, nos affaires étrangères sont encore à l'époque du XVIII^e siècle. C'est le roi qui décide.

M. Legault: Je ne connais aucun pays qui s'engagerait automatiquement. Les pays nordiques ne le font pas, ni les Suisses ni les Australiens; pourquoi le ferions-nous? Rien ne nous distingue de ces autres pays. Nous pouvons bien nous engager auprès du secrétaire général des Nations unies à envoyer des troupes, et c'est ce que nous avons fait. Nous lui réservons deux

in case of emergency; however, it is like an American Express cheque. You sign at the top and there is your cheque, but if you wish to cash it you must sign at the bottom, and then the government decides. It will always be that way.

Senator Grafstein: In terms of the next century, under our system, once a decision has been executed by NATO to expand to, say, the Baltic borders, then it is no longer a matter of juridical legitimacy. Parliament no longer has a role, the executive has a decision-making function, and the only thing that the government must do is give it some political credibility.

Mr. Legault: I am not sure I understand your question. Are you talking about Article V of NATO?

Senator Grafstein: Let me put it this way: We expand. Under your scenario we go along with the Americans, or the Europeans, because we do not wish to be left out. We automatically extend the boundaries of NATO right up to the Russian border, with the Baltic states as an example, very close to Romania. Belarus would be in between, or the Ukraine. Once we sign on to that, we are called upon automatically to come to the defence of those borders if there is a dislocation within those parameters. We no longer have a decision-making process; Parliament is out.

The role of the executive is only to decide if they have the manpower at a particular moment to fulfil a particular mission. Then there is the political legitimacy — attempting to convince the Canadian public that this is a good thing for Canada. However, there is no juridical requirement or responsibility under the Constitution or under parliamentary practice to involve Parliament.

Mr. Legault: If you are talking about NATO procedure, formally speaking, you are right. Article V commits us automatically to the goals of the alliance. However, there is still the possibility of saying that we are not going, we do not have enough resources, we do not wish to send the navy, or we do not wish to send the air force. You still have a margin of freedom to manoeuvre there.

It could be worse. If Russia joins NATO, you may be automatically committed to a war against the Chinese, so we are not doing too badly.

Legally speaking, as the treaty is enlarged, its boundaries are being legitimized and recognized, and you do have some question of a legally binding provision for collective defence in the case of aggression. However, I do not believe that this is the most likely scenario for the next 20, 25 years. It is more internal instabilities.

The Baltic may be more stable than people think. Just to add an optimistic note to this debate, there is a tendency among the Nordic countries, and especially the Baltic states, to come up with a zone of cooperation as an alternative to joining NATO. I believe the Baltic states are far ahead in terms of enlargement. I am more

ou trois bataillons en cas d'urgence; toutefois, c'est un peu comme un chèque d'American Express. Une fois que vous avez signé au haut du chèque, le chèque est vôtre, mais si vous souhaitez le toucher, vous devez signer à nouveau au bas, puis vous laissez le gouvernement décider. Il en sera toujours ainsi.

Le sénateur Grafstein: Songeons un peu au siècle prochain, dans notre système actuel, une fois que la décision a été prise par l'OTAN d'accepter, disons, les pays baltes, ce n'est plus une question de légitimité juridique. Le Parlement n'a plus de rôle à jouer, l'exécutif prend les décisions, et la seule chose que les gouvernements doivent faire, c'est donner au geste posé une certaine crédibilité politique.

M. Legault: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Parlez-vous de l'article V de l'OTAN?

Le sénateur Grafstein: Admettons que l'OTAN élargit ses cadres. Dans votre scénario, nous suivons les Américains, ou les Européens, parce que nous ne voulons pas être oubliés. Nous repoussons automatiquement les frontières de l'OTAN jusqu'à la Russie, en admettant les États baltes, par exemple, tout près de la Roumanie. Le Bélarus, ou l'Ukraine, serait entre les deux. Si le Canada adhère à cette mesure, il sera automatiquement appelé à défendre ces frontières si des troubles se produisent dans cette région. Le Canada ne peut plus décider seul; le Parlement n'est plus dans le coup.

L'exécutif ne décide que s'il dispose des troupes voulues à un moment particulier pour accomplir une mission précise. La question de la légitimité politique se pose ensuite, à savoir convaincre la population canadienne que c'est une bonne chose pour le Canada. Cependant, il n'existe aucune exigence ou responsabilité juridique en vertu de la Constitution ou de la pratique parlementaire qui nous oblige à faire intervenir le Parlement.

M. Legault: Si vous parlez de la procédure de l'OTAN, en termes stricts, vous avez raison. L'article V oblige automatiquement le Canada à adhérer aux objectifs de l'alliance. Cependant, nous avons toujours la possibilité de dire que nous ne ferons rien, que nous n'avons pas les ressources qu'il faut, que nous ne voulons pas envoyer notre marine, ou que nous ne voulons pas envoyer notre aviation. Nous avons toujours une certaine marge de manoeuvre dans ces cas-là.

Ça pourrait être pire. Si la Russie adhère à l'OTAN, le Canada pourrait être automatiquement engagé dans une guerre contre la Chine, donc ce n'est pas si mal.

Sur le plan juridique, avec l'élargissement de l'alliance, ces frontières sont légitimées et reconnues, et il se pose en effet la question d'une participation obligatoire à la défense collective en cas d'agression. Toutefois, je ne crois pas que cette hypothèse se pose au cours des 20 ou 25 prochaines années. La question de l'instabilité interne se pose davantage.

Les États baltes sont peut-être plus stables qu'on le pense en général. Pour ajouter une note optimiste à ce débat, je dirai que dans les pays nordiques, et surtout dans les États baltes, on semble privilégier davantage l'établissement d'une zone de coopération à l'adhésion à l'OTAN. Je crois que les États baltes ont dépassé de

tempted to believe that the expansion to the Baltic frontiers will not continue; however, I may be wrong.

As Senator Andreychuk said, professors can be proven wrong.

The Chairman: Honourable senators, we are to have a short *in camera* meeting; however, we cannot go directly to that because it takes a couple of minutes to turn off the equipment. We will, therefore, have a brief recess and when we resume we will be *in camera*.

The committee continued *in camera*.

loin la question de l'élargissement. J'incline davantage à croire que l'expansion jusqu'aux frontières baltes ne se poursuivra pas; cela dit, je peux me tromper.

Comme l'a dit le sénateur Andreychuk, il arrive aux professeurs de se tromper.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons tenir une brève séance à huis clos; cependant, nous ne pouvons pas siéger tout de suite à huis clos parce qu'il faut quelques minutes pour éteindre les appareils. Nous allons donc faire une petite pause, et nous allons reprendre ensuite à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Joseph Caron, Assistant Deputy Minister, (Portfolio: Asia Pacific and Africa);

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau.

From the Department of National Defence:

Colonel Walter Semianiw, Director of Peacekeeping Policy;

Colonel Walter Natynczyk, J3 Operations.

From the Canadian International Development Agency:

Mr. Ted Langtry, Director General, Indonesia, Philippines and South Pacific Programme.

From the Institut québécois des affaires internationales of Laval University:

Professor Albert Legault.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Joseph Caron, sous-ministre adjoint (Portefeuille: Asie-Pacifique et Afrique);

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la Sécurité internationale.

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Walter Semianiw, directeur, Politique du maintien de la paix;

Le colonel Walter Natynczyk, Opérations J3.

De l'Agence canadienne de développement international:

M. Ted Langtry, directeur général, Programme de l'Indonésie, des Philippines et du Pacifique-Sud.

De l'Institut québécois des affaires internationales de l'Université Laval:

Albert Legault, professeur.



REPRINT

Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Foreign
Affairs**

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, November 2, 1999

REPRINT

Issue No. 3

Second meeting on:

The ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

First meeting on:

The consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE,
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
AND
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESS:

(See back cover)

RÉIMPRESSION

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Affaires
étrangères**

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 2 novembre 1999

RÉIMPRESSION

Fascicule n° 3

Deuxième réunion concernant:

Les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

Première réunion concernant:

Les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement

Y COMPRIS:

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ,
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
ET
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, P.C.	Lewis
(or Hays)	Losier-Cool
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Kinsella)
De Bané, P.C.	Stollery

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, c.p.	Lewis
(ou Hays)	Losier-Cool
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Kinsella)
De Bané, c.p.	Stollery

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 14, 1999:

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Adams:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters:

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs during the First Session of the Thirty Sixth Parliament be referred to the Committee:

That the Committee submit its final report no later than December 15, 1999 and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until December 24, 1999; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 14 octobre 1999:

L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et à faire rapport sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement:

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères durant la première session de la trente-sixième législature soient déférés au Comité:

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 15 décembre 1999; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 24 décembre 1999; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 2, 1999
(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:37 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Carney, P.C., Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart, and Stollery (10).

Other senators present: The Honourable Senators Rompkey, P.C., and Roche (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg.

Also in attendance: The official reporters of the Senate: From the Committees and Private Legislation Directorate: Line Gravel, Committee Clerk.

WITNESSES:

From the University of Calgary:

Professor Donald Barry.

1. The committee resumed consideration of the order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of, peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member (*see committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2*); and,

2. Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on October 14, 1999, the committee proceeded to consider the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters.

Professor Barry made a statement and answered questions.

At 5:53 p.m., the committee suspended sitting.

At 6:10 p.m., the committee resumed sitting, *in camera*, to consider a draft report on the European Monetary Union.

After debate,

It was agreed — That the committee adopt the draft report, subject to the corrections and comments made by members; That the Chairman and Deputy Chairman supervise the integration of these corrections into the report; and That the Chairman table the report in the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 2 novembre 1999
(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 16 h 37, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Carney, c.p., Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Losier-Cool, Stewart et Stollery (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Rompkey, c.p. et Roche (2).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Peter Berg.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat; de la Direction des comités et de la législation privée: Line Gravel, greffière de comité.

TÉMOIN:

De l'Université de Calgary:

Donald Barry, professeur.

1. Conformément à son ordre de renvoi, le comité poursuit l'examen des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie (*voir fascicule n° 2 du 26 octobre 1999*); et,

2. Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 14 octobre 1999, le comité examine les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement.

M. Barry fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 53, le comité suspend la séance.

À 18 h 10, le comité reprend la séance à huis clos et examine le projet de rapport sur l'Union monétaire européenne.

Après discussion,

Il est convenu — Que le comité adopte le projet de rapport, sous réserve des corrections et des commentaires apportés par les membres du comité; Que le président et le vice-président veillent à ce que les corrections soient intégrées au rapport; et Que le président présente le rapport au Sénat.

At 8:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 20 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Till Heyde

Acting Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 2, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-sixth Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional Services	\$ 727.50
Transportation	155.55
Miscellaneous	876.26
Witness Expenses	5,536.82
Total	\$ 7,296.13

2. With respect to its special study on the growing importance of the Asia-Pacific region for Canada:

Professional Services	\$ 5,898.79
Transportation	—
Miscellaneous	—
Witness Expenses	17,963.75
Total	\$ 23,862.54

3. With respect to its special study on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters:

Professional Services	—
Transportation	\$ 36,000.00
Miscellaneous	—
Witness Expenses	—
Total	\$ 36,000.00

4. With respect to its special study on the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and of peacekeeping:

Professional Services	\$ 622.97
Transportation	71,344.15
Miscellaneous	498.17

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 2 novembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le Comité au cours de la première session de la trente-sixième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels	727,50 \$
Transport	155,55
Autres dépenses	876,26
Dépenses des témoins	5 536,82
Total	7 296,13 \$

2. Relatif à son étude spéciale sur l'importance croissante pour le Canada de la région Asie-Pacifique:

Services professionnels	5 898,79 \$
Transport	—
Autres dépenses	—
Dépenses des témoins	17 963,75
Total	23 862,54 \$

3. Relatif à son étude spéciale sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement:

Services professionnels	—
Transport	36 000,00 \$
Autres dépenses	—
Dépenses des témoins	—
Total	36 000,00 \$

4. Relatif à son étude spéciale sur les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du maintien de la paix:

Services professionnels	622,97 \$
Transport	71 344,15
Autres dépenses	498,17

Witness Expenses 5,704.66

Total \$ 78,169.95

During the session under consideration, your Committee heard from one hundred forty-one (141) witnesses, held fifty-seven (57) meetings and considered eleven (11) Orders of Reference.

Your Committee examined five bills:

Bill C-22, An Act to implement the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, production & transfer of anti-Personnel Mines and on their Destruction.

Bill C-35, An Act to amend the Special Import Measures Act and the Canadian International Trade Tribunal Act.

Bill C-52, An Act to implement the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty.

Bill S-16, An Act to implement an agreement between Canada and the Socialist Republic of Vietnam, an agreement between Canada and the Republic of Croatia and a convention between Canada and the Republic of Chile, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

Bill S-22, An Act authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health.

Your Committee travelled on a fact-finding visit to London, Paris, Bonn and Brussels, June 19 to July 3, 1999.

In all your Committee issued twelve (12) reports in relation to its work.

Respectfully submitted,

Le président,

JOHN B. STEWART

Chairman

Dépenses des témoins 5 704,66

Total 78 169,95 \$

Durant la session sous considération, le Comité a entendu cent quarante et un (141) témoins, a tenu cinquante sept (57) réunions et a étudié onze (11) ordres de renvoi.

Votre Comité a étudié cinq projets de loi:

Projet de loi C-22, Loi de mise en oeuvre de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

Projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Projet de loi C-52, Loi portant sur la mise en oeuvre du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

Projet de loi S-16, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la République du Viêt Nam, un accord conclu entre le Canada et la République de Croatie et une convention conclue entre le Canada et la République du Chili, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Projet de loi S-22, Loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments et de santé des plantes et des animaux à l'égard des voyageurs et des marchandises à destination des États-Unis.

Votre Comité s'est déplacé en visite d'étude à Londres, Paris, Bonn et Bruxelles, du 19 juin au 3 juillet 1999.

En tout, votre Comité a produit (12) douze rapports sur son travail.

Respectueusement soumis,

TUESDAY, November 2, 1999

Le MARDI 2 novembre 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a l'honneur de présenter son

SECOND REPORT

DEUXIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, October 14, 1999, in accordance with rule 86(1)(h) to examine and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999, conformément au règlement 86(1)(h) à étudier et à faire rapport sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2 :07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

JOHN B. STEWART

Chairman

APPENDIX (A) TO THE REPORT
STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR SPECIAL STUDY – EUROPEAN MONETARY UNION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2000

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 14, 1999:

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Adams:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs during the First Session of the Thirty Sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report no later than December 15, 1999 and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until December 24, 1999; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 6,500.00
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	—
TOTAL	\$ 6,500.00

The foregoing budget was approved by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs Thursday, October 14, 1999.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Date	Chair, Standing Senate Committee on Foreign Affairs
------	---

Date	Chairman, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration
------	---

Previous budget (April to September 1999)	Budget	Expenses
	\$36,000	\$36,000

EXPLANATION OF COST ELEMENTS**PROFESSIONNAL SERVICES AND OTHERS****1. Editor and Communication Consultant (0432)****\$6,500.00**

Expenses related to the diffusion, communication and edition of the report.

The Senate administration has reviewed this budget application.

Gary O'Brien, Principal Clerk of Committees and
Private Legislation Directorate

Date

John McCrea, Acting Director of Finance

Date

ANNEXE (A) AU RAPPORT
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DEMANDE D'APPROBATION DE BUDGET
ÉTUDE SPÉCIALE UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNE
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE SE TERMINANT LE 31 MARS 2000

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 14 octobre 1999:

L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et à faire rapport sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères durant la première session de la trente-sixième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 15 décembre 1999; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 24 décembre 1999; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	6,500 \$
Transports et communications	—
Autres dépenses	—
TOTAL	6,500 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères le jeudi 14 octobre 1999.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date	Président, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères
Date	Président, Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Budget précédent (avril à septembre 1999):	Budget	Dépenses
	36,000 \$	36,000 \$

EXPLICATION DES ÉLÉMENTS DE COÛT**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES****1. Éditeur et consultant en communication (0432)****6,500 \$**

Dépenses afférentes à la diffusion, la communication et l'édition du rapport.

L'Administration du Sénat a pris connaissance de cette demande d'approbation de budget.

Gary O'Brien, greffier principal de la Direction des comités
et de la législation privée

Date

John McCrea, directeur int. des finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

TUESDAY, November 2, 1999

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2000 for the purpose of its Special Study on the emerging European Monetary Union, as authorized by the Senate on Thursday, October 14, 1999. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 6,500
Transport and Communications	0
All Other Expenditures	<u>0</u>
TOTAL	\$ 6,500

Respectfully submitted,

Le président,

WILLIAM ROMPKY

Chairman

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le MARDI 2 novembre 1999

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères pour les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000 aux fins de leur Étude spéciale sur l'émergence de l'Union monétaire européenne tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	6 500 \$
Transportation et communications	0
Autres dépenses	<u>0</u>
TOTAL	6 500 \$

Respectueusement soumis,

TUESDAY, November 2, 1999

Le MARDI 2 novembre 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a l'honneur de présenter son

THIRD REPORT

TROISIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, October 14, 1999, in accordance with rule 86(1)(h) to examine and report upon the ramifications to Canada:

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999, conformément au règlement 86(1)(h) à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada :

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of such study.

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques de tout autre personnel jugé nécessaire, et à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins de son enquête.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

JOHN B. STEWART

Chairman

APPENDIX (A) TO THE REPORT
STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR SPECIAL STUDY - CANADA'S RELATION WITH NATO AND PEACEKEEPING
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2000

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 14, 1999:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

That the Committee hear, amongst others, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of National Defence, and the Chief of Defence Staff;

That the papers and evidence received by the Committee on the subject of this reference during the First Session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings; and

That the Committee submit its final report no later than November 18, 1999.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 10,000.00
Transportation and Communications	\$ 49,470.00
All Other Expenditures	—
TOTAL	\$ 59,470.00

The foregoing budget was approved by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on Thursday, October 14, 1999.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Date Chair, Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Date Chairman, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

**Previous budget
(April to September 1999)**

Budget	Expenses
\$ 137,400	\$ 73,000 approx.

EXPLANATION OF COST ELEMENTS**PROFESSIONNAL SERVICES AND OTHERS**

- 1. Editor and Communication Consultant (0432)** **\$ 10,000.00**
Expenses related to the diffusion, communication and edition of the report.

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

- 1. Washington and New York (0201)**
10 senators
2 staff
- Air Transportation**
12 x \$1,790 **\$ 21,480.00**
- Ground transportation:**
Taxi 12 x \$100 (4 rides) **\$ 1,200.00**
Bus 3 days x \$1,250 **\$ 3,750.00**
- Per diems: ***
4 days x 12 x \$54US (\$2,592US) **\$ 3,880.00**
- Hotel accommodation:**
4 days x 12 x \$295 **\$ 14,160.00**
Meeting Rooms 4x \$500 **\$ 2,000.00**
- Workings Meals:**
4 x \$750 **\$ 3,000.00**
- Exchange rate: Royal Bank April 12, 1999 1.4980US
- \$ 49,470.00**

The Senate administration has reviewed this budget application.

Gary O'Brien, Principal Clerk of Committees and Private Legislation Directorate

Date

John McCrea, Acting Director of Finance

Date

ANNEXE (A) AU RAPPORT

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DEMANDE D'APPROBATION DE BUDGET
ÉTUDE SPÉCIALE SUR LA RELATION DU CANADA AVEC L'OTAN ET MAINTIEN DE LA PAIX
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE SE TERMINANT LE 31 MARS 2000

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi le 14 octobre 1999:

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, c.p.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Que le Comité entende, entre autres témoins, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la Défense;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la première session de la trente-sixième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les congés du Sénat;

Que le Comité soit autorisé à permettre la diffusion électronique de ses délibérations publiques; et

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 18 novembre 1999.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat.

Paul Bélisle

RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	10,000 \$
Transports et communications	49,470 \$
Autres dépenses	—
TOTAL	59,470 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères le jeudi 14 octobre 1999.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date Président, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Date Président, Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Budget précédent (avril à septembre 1999):	Budget	Dépenses
	137,400 \$	73,000 \$ approx.

EXPLICATION DES ÉLÉMENTS DE COÛT**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

- 1. Éditeur et consultant en communication (0432)** **10.000 \$**
Dépenses afférentes à la diffusion, la communication et l'édition du rapport.

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

- 1. Washington et New York (0201)**
10 sénateurs et
2 membres du personnel
- Transport aérien**
12 x 1.790 \$ 21 480 \$
- Transport terrestre**
Taxi 12 x 100 \$ (4 trajets) 1 200 \$
Autobus 3 jours x 1 250 \$ 3 750 \$
- Indemnité journalière**
4 jours x 12 x \$54US (2,592\$US) 3 880 \$
- Hôtel**
4 jours x 12 x 295 \$ 14 160 \$
Salle de réunion 4 x 500 \$ 2 000 \$
- Repas de travail**
4 x 750 \$ 3 000 \$

Taux de change: Banque royale le 12 avril 1999

49 470 \$

L'Administration du Sénat a pris connaissance de cette demande d'approbation de budget.

Gary O'Brien, greffier principal de la Direction des comités
et de la législation privée

Date

John McCrea, directeur int. des finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

TUESDAY, November 2, 1999

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2000 for the purpose of its Special Study on Canada's relations with NATO and Peacekeeping as authorized by the Senate on Thursday October 14, 1999. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 10,000
Transport and Communications	49,470
All Other Expenditures	<u>0</u>
TOTAL	\$ 59,470

Respectfully submitted,

Le président,

WILLIAM ROMPKEY

Chairman

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le MARDI 2 novembre 1999

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères pour les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000 aux fins de leur Étude spéciale sur la relation du Canada avec l'OTAN et le maintien de la paix tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	10 000 \$
Transportation et communications	49 470
Autres dépenses	<u>0</u>
TOTAL	59 470 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 2, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:37 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators we are meeting to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization and Canada's role in NATO.

As honourable senators will be aware, when the committee had discussions in Europe, the question of the relationship between our participation in NATO operations in Europe and Canadian trade with the European Union countries was raised repeatedly.

Professor Donald Barry of the University of Calgary has made a study of the possibility of improving trade relations with the countries of the European Union. He is with us this afternoon to give us the benefit of his intensive work on that topic.

After we have heard from him, we will continue *in camera* to discuss our draft report.

Professor Donald Barry, University of Calgary: Honourable senators, thank you for inviting me to appear before your committee today.

Europe has long occupied an important place in Canadian foreign policy. Not only is this a region in which major Canadian interests converge, but it is also a counterweight to our imbalanced relationship with the United States. During the Cold War years, NATO was the principal link between Canada and Europe.

However, as the Cold War receded and as European integration widened and deepened, the European Community, now known as the European Union, became an increasing focus of Canadian policy. This could be seen as early as 1976 when Canada and the EC concluded the contractual link accord, which formalized economic consultations between them. In 1988, Canada established a political dialogue with the EC, which provided a link to the community's developing European political co-operation process.

The 1991, the transatlantic declaration institutionalized high-level political contacts between the two sides. In recent years, the Canadian government has emerged as a visible proponent of free

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères s'est réuni aujourd'hui à 16 h 37 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et au rôle du Canada dans l'OTAN.

Comme vous le savez, lors des discussions qu'a eues le comité en Europe, la question des rapports entre notre participation dans les opérations de l'OTAN en Europe et les échanges commerciaux du Canada avec les pays de l'Union européenne a été soulevée à maintes reprises.

Le professeur Donald Barry, de l'Université de Calgary, a fait une étude sur les perspectives d'amélioration des relations commerciales avec les pays de l'Union européenne. Il est avec nous cet après-midi pour nous exposer les conclusions de son examen approfondi du sujet.

Lorsqu'il aura terminé, nous poursuivrons à huis clos pour discuter de l'ébauche de notre rapport.

M. Donald Barry, professeur, Université de Calgary: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant votre comité aujourd'hui.

L'Europe occupe depuis longtemps une place importante dans la politique étrangère du Canada. Non seulement est-ce une région où convergent d'important intérêts du Canada, mais elle fait aussi contrepoids à notre relation inégale avec les États-Unis. Pendant les années de la guerre froide, l'OTAN a été le principal lien entre le Canada et l'Europe.

Cependant, tandis que la guerre froide s'estompait et que l'unification européenne prenait de l'ampleur et s'approfondissait, la politique canadienne mettait de plus en plus l'accent sur la Communauté européenne, maintenant connue sous le nom d'Union européenne. On a pu le constater dès 1976, lorsque le Canada et la Communauté européenne ont conclu l'entente de lien contractuel, qui formalisait les consultations économiques entre les deux parties. En 1988, le Canada entamait un dialogue politique avec l'Union européenne, qui faisait le lien avec le processus de coopération politique européenne de l'Union, alors en voie d'élaboration.

En 1991, la déclaration transatlantique créait un cadre pour les communications politiques de haut niveau entre les deux parties. Ces dernières années, le gouvernement canadien s'est distingué

trade between NAFTA and the European Union. However, its efforts have not met with success.

Canada's ability to play a leadership role in this area is constrained because it lacks the economic and political weight of the U.S. and the EU whose support is essential to bring such a project to fruition. For similar reasons, Canada is unlikely to achieve bilateral free trade with the union. However, Canada should continue to encourage transatlantic free trade, but it should focus its efforts on broadening and strengthening its own relationships with the EU.

Canada's efforts to promote transatlantic free trade began in the fall of 1994 when the then trade minister, Roy MacLaren, proposed the negotiation of a Canada-EU free trade pact which could pave the way for a more ambitious North American-EU accord. Prime Minister Chrétien raised the idea in a speech to the French Senate in December in which he called for a NAFTA-EU free trade agreement. These overtures had the dual objective of establishing a new foundation for the relationship in the post-Cold War era and of sustaining the momentum for global trade liberalization.

The European Commission, which was preparing a plan to strengthen the EU's relations with Mexico, expressed interest in North American-EU free trade, as did several member states, including Spain which was due to assume the presidency of the council in the second half of 1995. By the spring of 1995, however, Canada's relations with the EU had deteriorated as a result of the turbot war. Not surprisingly, when the invitation to renew the transatlantic relationship was extended, Canada was not included.

The Clinton administration was interested in upgrading U.S. relations with the EU. However, the administration — its position weakened because of deep divisions in Congress that prevented the president from securing fast-track authority to negotiate trade agreements — showed no enthusiasm for free trade. Relations between the North American countries and the unions would proceed along three separate tracks.

When U.S. and EU officials began working on an agreement in the fall of 1995, Canada pressed for tri-lateralization of the negotiations, but its efforts were rebuffed. At their December 1995 summit meeting in Madrid, President Clinton, commission President Jacques Santer, and Spanish Prime Minister Felipe Gonzales signed a new transatlantic agenda in a joint U.S.-EU action plan. This plan consisted of a political statement on the overall relationship and a list of more than 150 specific issues on which the two sides agreed to work in their bilateral relationship and in multilateral fora.

comme un promoteur éminent du libre-échange entre les pays membres de l'ALENA et l'Union européenne. Cependant, ses efforts ont été vains.

La capacité du Canada d'assumer un rôle de chef de file dans ce domaine est limitée parce qu'il n'a pas le poids économique et politique des États-Unis et de l'Union européenne, dont l'appui est indispensable pour faire aboutir un tel projet. Pour les mêmes raisons, le Canada est peu susceptible d'obtenir le libre-échange bilatéral avec l'union. Cependant, le Canada devrait continuer d'encourager le libre-échange transatlantique, mais il devrait cibler ses efforts sur l'amplification et le renforcement de ses propres relations avec l'Union européenne.

C'est en 1994 que le Canada a commencé à promouvoir le libre-échange transatlantique, quand le ministre du Commerce de l'époque, Roy MacLaren, a proposé la négociation d'un pacte de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, lequel pourrait ouvrir la voie à un accord plus ambitieux entre l'Amérique du Nord et l'Union européenne. Le premier ministre Chrétien en a lancé l'idée lors d'une allocution devant le Sénat français en décembre, en proposant la conclusion d'un accord de libre-échange entre les pays membres de l'ALENA et l'UE. Ces avances visaient l'objectif double d'établir les nouvelles assises de la relation après-guerre froide et de continuer sur la lancée de la libéralisation des échanges commerciaux à l'échelle mondiale.

La Commission européenne qui, alors, dressait un plan pour consolider les relations de l'Union européenne avec le Mexique, a signalé son intérêt pour le libre-échange euro-américain, tout comme d'ailleurs plusieurs États membres, dont l'Espagne qui allait assumer la présidence du conseil au deuxième semestre de 1995. Au printemps de 1995, cependant, les rapports du Canada avec l'Union européenne s'étaient détériorés à la suite de la crise du turbot. Il n'y a donc pas eu de surprise lorsque le Canada n'a pas été englobé dans l'invitation à renouveler la relation transatlantique.

L'administration Clinton était intéressée à améliorer les rapports des États-Unis avec l'Union européenne. Cependant, l'administration — sa position étant affaiblie par la profonde dissidence qui régnait au Congrès et qui empêchait le président d'obtenir un pouvoir d'approbation accélérée pour négocier des accords de libre-échange — l'administration, donc, n'a montré aucun enthousiasme pour le libre-échange. Les relations entre les pays de l'Amérique du Nord et l'Union seraient maintenus sur trois voies distinctes.

Lorsque les hauts représentants des États-Unis et de l'Union européenne ont entamé les travaux visant la conclusion d'un accord, à l'automne 1995, le Canada a fait pression en faveur d'une trilatéralisation des négociations, mais il a essuyé une rebuffade. Lors d'une réunion au sommet tenue en décembre 1995 à Madrid, le président Clinton, le président de la commission, Jacques Santer, et le premier ministre espagnol Felipe Gonzales se sont entendus sur un agenda transatlantique et un plan d'action conjoint des États-Unis et de la Communauté européenne. Ce plan consistait en un énoncé de politiques sur la relation générale, et en une liste de plus de 150 dossiers spécifiques sur lesquels les deux parties convenaient de travailler

Contained in the list was the creation of a new transatlantic marketplace which would include a joint study of ways of facilitating trade in goods and services, and further reducing or eliminating tariff and non-tariff barriers.

Negotiations for a Canada-EU agreement got underway in March of 1996 and were largely completed by June of that year. Spain, however, held up the accord until December when it was finally signed.

The Canada-EU agreement was similar to its U.S.-EU counterpart. A noteworthy departure, in addition to a joint trade study, was that Canada and the EU would consider, with the U.S., on a case-by-case basis, tri-lateralization between the European Union, Canada and the United States, for subjects contained in the new transatlantic marketplace.

Seven months later, in July 1997, the EU and Mexico concluded two agreements that institutionalized their political dialogue and laid the basis for formal free trade negotiations. The agreements were signed the following December.

Canadian decision makers continued to champion a NAFTA-EU free trade accord. In a speech in London in October, 1997, the Prime Minister called again for the creation of a transatlantic free trade zone. He also expressed interest in concluding a free trade agreement with the European Free Trade Association. The EFTA countries responded favourably, but there was no reaction from the U.S., Mexico or the EU.

Although Washington and Brussels showed no interest in free trade between NAFTA and the EU, they were prepared to consider liberalizing trade with each other. At their summit meeting in Washington in December 1997, the two sides agreed to explore the prospects for a bilateral accord. The idea was the brain child of commission Vice-President Sir Leon Brittan who believed that strengthening the relationship required a grand political project that would enable Brussels and Washington to go beyond their traditional gradualist approach. Such an initiative would also allow the EU and the U.S. to take a leadership role in a new round of global trade negotiations scheduled to begin in late 1999.

The Clinton administration, wary of undertaking any major deals without fast-track authority, was cautiously receptive to the overture.

dans le cadre de leurs relations bilatérales et sur les tribunes multilatérales.

Cette liste mentionnait notamment la création d'un nouveau marché transatlantique, entreprise qui engloberait une étude conjointe sur les moyens de faciliter les échanges de biens et de services et de réduire encore plus, ou même d'éliminer, les obstacles tarifaires et non tarifaires.

Les négociations en vue d'un accord entre le Canada et l'Union européenne ont été entamées en mars 1996 et, en juin de la même année, elles étaient en grande partie terminées. L'Espagne a cependant empêché la conclusion de l'accord jusqu'en décembre, puis il a enfin été signé.

L'accord entre le Canada et l'Union européenne était semblable à celui qu'avaient conclu les États-Unis avec l'Union européenne. Une entrée en matière remarquable, outre le lancement d'une étude conjointe sur les échanges commerciaux, a été que le Canada et l'Union européenne se sont montrés disposés à envisager au cas par cas avec les États-Unis la possibilité d'une trilatéralisation des échanges entre l'Union européenne, le Canada et les États-Unis, relativement à des éléments du nouveau marché transatlantique.

Sept mois plus tard, en juillet 1997, l'Union européenne et le Mexique concluaient deux accords qui concrétisaient leurs dialogues politiques et établissaient les assises de négociations formelles de libre-échange. Ces accords étaient signés au mois de décembre suivant.

Les décideurs du Canada continuaient de promouvoir un accord de libre-échange entre l'Amérique du Nord et l'Union européenne. Dans une allocution prononcée à Londres en octobre 1997, le premier ministre proposait encore une fois la création d'une zone de libre-échange transatlantique. Il exprimait aussi son intérêt pour la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'Association européenne de libre-échange. Bien que les pays membres de l'AELE aient répondu favorablement à ces avances, elles n'ont suscité aucune réaction de la part des États-Unis, du Mexique, ni de l'Union européenne.

Bien que Washington et Bruxelles n'aient pas montré d'intérêt pour le libre-échange entre les pays membres de l'ALENA et l'Union européenne, ils étaient disposés à envisager la libéralisation du commerce entre eux. Lors de leur rencontre au Sommet à Washington, en décembre 1997, les deux parties convenaient d'explorer la possibilité d'un accord bilatéral. Cette idée était du vice-président de la commission, sir Leon Brittan, pour qui la consolidation de la relation nécessitait un projet politique d'envergure qui permettrait à Bruxelles et à Washington de se démarquer de leur approche gradualiste habituelle. Une telle initiative permettrait aussi à l'Union européenne et aux États-Unis de prendre le rôle de chef de file dans une nouvelle ronde de négociations sur le commerce mondial qui devait avoir lieu à la fin de 1999.

L'administration Clinton, qui hésitait à conclure quelque importante affaire que ce soit sans avoir de pouvoir d'approbation accélérée, a accueilli ces avances avec circonspection.

The issue was not raised at a Canada-EU ministerial meeting in Ottawa in January 1998. When queried about the prospects for a Canada-EU free trade accord at that time, Brittan replied that a deal with Canada would not be feasible because it would lead to a similar demand from the United States and would encourage a bilateral, rather than a multilateral, approach to trade.

Subsequent press reports about the EU-U.S. trade discussions led to the inevitable questions about Canadian participation. It was clear, however, that neither the U.S. nor the EU was interested in broadening the talks. As major powers, they wanted to deal with each other.

In addition, American officials were concerned that, if Canada were included, it would align itself with the EU against the U.S. or try to play the U.S. and the EU off against each other. For its part, the EU, given its limited trade with Canada, had little incentive to bring Canada into the talks, nor was it about to do anything that would make it more difficult for the U.S. to negotiate.

Brittan's plan for a new transatlantic marketplace, carefully crafted to avoid the issues of agriculture and culture, both of which were troublesome for the union, especially France, won commission approval in March of 1998. The plan, however, was effectively vetoed by the French, ostensibly because it would undermine multilateral trade liberalization, but more likely because Paris feared that agriculture and culture would be targeted by U.S. negotiators and Congress.

Member states accordingly settled on a compromise that would upgrade relations with the U.S. by building on the transatlantic agenda.

In May, however, France joined other member states in approving a directive that enabled the European Commission to negotiate a free-trade pact with Mexico.

Concerned about the prospect of new U.S.-EU advances, and the pending launch of EU-Mexican free trade talks, Chrétien pressed the case for more broadly based discussions with British Prime Minister Tony Blair at their London summit in mid-May, 1998. The U.K. held the presidency of the EU council at the time. Blair reportedly indicated that he understood Canada's position and held out the prospect of progress on the Canada-EU front after discussions with the U.S. were completed.

At the U.S.-EU summit, shortly after, American and EU leaders agreed on a transatlantic economic partnership which would see them join forces to improve market access for goods, services and

Le sujet n'a pas été abordé lors de la réunion des ministres du Canada et de la Communauté européenne tenue à Ottawa en janvier 1998. Questionné à ce moment-là sur les chances de conclusion d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, sir Brittan a répondu qu'un tel accord avec le Canada ne serait pas réalisable parce que cela entraînerait une demande semblable de la part des États-Unis et favoriserait une approche bilatérale plutôt que multilatérale des échanges commerciaux.

Les rapports des médias qui ont suivi, sur les discussions de libre-échange euro-américain, ont inévitablement soulevé des questions sur la participation du Canada. Il était clair, cependant, que ni les États-Unis ni l'Union européenne n'étaient intéressés à un élargissement des négociations. En tant que grandes puissances, ils ne voulaient traiter que l'un avec l'autre.

De plus, les hauts responsables américains craignaient que si le Canada devait être de la partie, il se lierait avec la Communauté européenne contre les États-Unis, ou tenterait de semer la zizanie entre les États-Unis et l'Union européenne. De son côté, l'Union européenne, étant donné ses rapports commerciaux limités avec le Canada, était peu portée à englober le Canada dans les négociations, et elle n'allait pas non plus faire quoi que ce soit qui compliquerait les négociations pour les États-Unis.

Le plan de sir Brittan relativement à un nouveau marché transatlantique, soigneusement conçu pour contourner les sujets de l'agriculture et de la culture, tous deux sources de complications pour l'Union et particulièrement pour la France, a été avalisé par la Commission en mars 1998. Cependant, la France réussit à opposer son veto à ce plan, sous prétexte qu'il saperait la libéralisation multilatérale des échanges, mais plus vraisemblablement parce que Paris craignait de voir les négociateurs américains et le Congrès cibler l'agriculture et la culture.

Les États membres sont donc arrivés à un compromis qui permettrait d'améliorer les relations avec les États-Unis en ajoutant des éléments à l'agenda transatlantique.

En mai, cependant, la France se joignait aux autres États membres et approuvait une directive qui permettait à la Commission européenne de négocier un pacte de libre-échange avec le Mexique.

Préoccupé par les perspectives de nouveaux progrès sur le front euro-américain et par le début prochain des négociations de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique, le premier ministre Chrétien a fait pression en faveur de discussions à plus grande échelle auprès du premier ministre britannique, Tony Blair, lors du sommet tenu à Londres au milieu de mai 1998. La Grande-Bretagne assumait la présidence du conseil de l'Union européenne à l'époque. Le premier ministre Blair aurait, paraît-il, dit comprendre la position du Canada et il aurait laissé espérer des progrès sur le front Canada-UE après la conclusion des négociations avec les États-Unis.

Lors du sommet euro-américain, peu après, les dirigeants américains et de l'Union européenne ont convenu d'un partenariat économique transatlantique en vertu duquel ils mettraient leurs

agricultural products and to promote bilateral and multilateral trade reform.

In December 1998, Canada and the union launched an EU-Canada trade initiative similar to the transatlantic economic partnership. It was designed to further joint action on multilateral matters and to enhance bilateral cooperation in a variety of areas.

At this point, the Canadian and U.S. positions appeared to be coming together. However, as Denis Stairs has observed, "...this convergence was more, perhaps, because European-American aspirations had receded than because European-Canadian aspirations had gained ground."

I would like to conclude this presentation with the following observations. First, a Canada-EU free trade agreement seems unlikely. Quite apart from the fact that the focus of their attention, and that of the U.S. in the next while, will be on the approaching millennium round of WTO trade negotiations, the EU's trade with Canada is not sufficient from its standpoint to justify the time and resources that would be required to conclude an agreement.

Second, it is not likely that Canada would be included in any U.S.-EU trade liberalization discussions. As major trade powers, they would want to conclude a deal of their own. Canada's inclusion would likely complicate any such negotiation. It has been argued, however, that the U.S. could not reach a major trade deal with the EU without negotiating with Canada because the two economies are so closely linked.

Third, thus far, countervailing pressures from European or Canadian business leaders have not offset the difficulties that I have just described. Unlike the U.S.-EU relationship, which includes a major input from business through the Transatlantic Business Dialogue, which was set up in 1995, Canadian-EU relations have largely been a government-to-government affair.

Efforts to establish business-to-business contacts have had mixed results. A group of Canadian CEOs, brought together by the Business Council on National Issues, participated in the 1997 Transatlantic Business Dialogue meeting in Rome. Efforts to arrange a follow-up Canada-EU business summit in 1998 were unsuccessful. It remains to be seen whether the Canada-Europe round table, launched in June of this year, will alter the dynamics of the relationship.

Fourth, although Canada's high profile free trade overtures have not been successful, Canada and the EU have concluded eight sectoral agreements since 1995 to enhance cooperation and to ease barriers to trade. Although these agreements may facilitate Canada-EU interaction, they are unlikely to reverse the long-term decline in Canada's trade with Europe.

forces en commun pour améliorer l'accès au marché des biens, des services et des produits agricoles et pour promouvoir la réforme des échanges commerciaux bilatéraux et multilatéraux.

En décembre 1998, le Canada et l'Union lançaient une initiative commerciale UE-Canada semblable au partenariat économique transatlantique. Cette initiative visait à faire progresser les mesures conjointes relatives aux enjeux multilatéraux et à augmenter la coopération bilatérale dans divers domaines.

À ce moment-là, les positions du Canada et des États-Unis ont semblé se rapprocher. Cependant, comme l'a fait observer Denis Stairs, «... cette convergence était peut-être plus attribuable au recul des aspirations euro-américaines plutôt qu'au fait que les aspirations euro-canadiennes avaient gagné du terrain».

J'aimerais conclure mon exposé sur quelques observations. Premièrement, un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne semble peu probable. Bien à part le fait que leur attention, et celle des États-Unis, sera axée pendant quelque temps sur la ronde très prochaine de négociations commerciales de l'OMC pour le nouveau millénaire, les échanges commerciaux de l'Union européenne avec le Canada ne suffisent pas aux yeux de l'UE justifier le temps et les ressources qu'il faudrait consacrer à la conclusion d'un accord.

Deuxièmement, le Canada est peu susceptible d'être invité à prendre part aux discussions de libéralisation des échanges entre les États-Unis et l'Union européenne. Étant de grandes puissances commerciales, ils préféreront s'entendre entre eux. La participation du Canada compliquerait vraisemblablement de telles négociations. On a soutenu, cependant, que les États-Unis ne pourraient pas conclure d'important accord commercial avec l'Union européenne sans négocier avec le Canada, puisque les deux économies sont étroitement liées.

Troisièmement, jusqu'à maintenant, les pressions qu'ont exercées les chefs d'entreprises européennes et canadiennes n'ont pas réussi à compenser pour les difficultés que je viens de décrire. Au contraire des relations euro-américaines, dans lesquelles les entreprises participent largement par le biais du Dialogue commercial transatlantique lancé en 1995, les relations entre le Canada et l'Union européenne sont surtout entretenues par les gouvernements.

Les efforts en vue de créer des liens entre les entreprises ont eu des résultats mitigés. Un groupe de chefs d'entreprise canadiens, mis sur pied par le Conseil canadien des chefs d'entreprise, a participé à une réunion du Dialogue commercial transatlantique tenue à Rome en 1997. Les tentatives d'organisation d'un sommet commercial canado-européen de suivi, en 1998, ont été vaines. Il reste encore à voir si la table ronde Canada-Union européenne commencée en juin cette année changera la dynamique de ces relations.

Quatrièmement, bien que les démarches très publicisées du Canada en faveur du libre-échange n'aient pas porté fruit, le Canada et l'Union européenne ont conclu huit ententes sectorielles depuis 1995 visant à augmenter la coopération et à abaisser les obstacles aux échanges commerciaux. Même si ces ententes peuvent faciliter l'interaction entre le Canada et l'Union européenne, il est peu probable qu'elles puissent inverser la tendance à la

Does any of this matter as far as Canada's interests are concerned? I believe it does. Although Canada has global interests, its linkages with the United States are growing steadily. The more Canada integrates with the United States, the less visible it becomes elsewhere. Thus, there is a need to emphasize the importance of other ties, including our European connections.

Canada needs to develop a broader agenda to engage and hold the EU's attention. A new Canada-EU agenda should go beyond economic matters to take account of the union's growing importance as a political actor.

One promising area is circumpolar affairs which arises out of Canada's interests in the Arctic region and the emerging northern dimension of EU policy.

A second area involves a cluster of issues, including migration of refugees, the illicit drug trade, terrorism and international crime, that is closely linked to Canada's human security agenda and the EU's developing policies in justice and home affairs. I note that the committee suggested this in its 1996 report on European integration.

A third area might include crisis prevention, humanitarian intervention, and peace building that grow out of Canada's long-standing interest in peacekeeping and the EU's incipient common foreign and security policy.

Cooperation has begun on some of these issues on an ad hoc basis. However, the issues need to be brought together in a larger package that would raise Canada's profile vis-à-vis the EU.

Closer and more concerted cooperation would also give each side an important ally in the pursuit of its policy objectives.

That completes my opening statement, Mr. Chairman.

Senator Carney: Honourable senators, I was about to congratulate our witness, who is from the University of Calgary, for being here as a westerner. However, I understand from the chair that he does have Nova Scotia ties.

Thank you for your presentation which is a succinct summary of the relationship we are studying. I am very interested in the circumpolar aspect of your presentation. As the chair knows, I have suggested asking our ambassador, who deals with circumpolar events, to appear before our committee to explain Canada's position.

Most circumpolar meetings deal with environmental issues such as pollution. What aspects of the circumpolar relationship do you think could be stressed by Canada?

baisse qu'affichent depuis longtemps les échanges commerciaux du Canada avec l'Europe.

Est-ce que tout ceci a vraiment de l'importance pour le Canada? À mon avis, oui. Bien que le Canada ait des intérêts à l'échelle mondiale, ses liens avec les États-Unis s'amplifient peu à peu. Plus le Canada s'unifiera avec les États-Unis, moins il sera visible ailleurs. Il est donc nécessaire de mettre en valeur l'importance d'autres liens, y compris ceux que nous avons avec l'Europe.

Le Canada doit formuler un agenda plus vaste pour susciter et retenir l'attention de l'Union européenne. Un nouvel agenda Canada-UE devrait aller au-delà des questions économiques pour prendre en compte l'importance croissante du rôle politique de l'Union.

Un secteur prometteur est celui des affaires circumpolaires, qui découle des intérêts canadiens dans la région Arctique et de la nouvelle dimension de la politique de l'Union européenne relativement au Nord.

Un deuxième secteur touche un ensemble de dossiers, dont la migration des réfugiés, le commerce de drogues illicites, le terrorisme et la criminalité internationale, qui sont liés de près au programme du Canada sur la sécurité de la personne et aux politiques en voie d'élaboration de l'Union européenne relativement à la justice et aux affaires intérieures. Je souligne que le comité en a fait la suggestion dans son rapport de 1996 sur l'unification européenne.

Un troisième secteur pourrait porter sur les questions de prévention des crises, d'intervention humanitaire et de promotion de la paix qui découlent de l'intérêt que porte le Canada depuis longtemps au maintien de la paix et de la politique naissante de l'Union européenne en matière d'affaires étrangères et de sécurité.

La coopération existe déjà dans ces domaines, de façon ponctuelle. Cependant, il est nécessaire d'entourer tous ces dossiers d'une série de mesures qui augmenteraient le prestige du Canada vis à vis de l'Union européenne.

Une collaboration plus étroite et plus concertée doterait aussi chaque partie d'un allié de taille dans la poursuite des objectifs de ses politiques.

Ceci conclut mes observations préliminaires, monsieur le président.

Le sénateur Carney: Honorables sénateurs, je m'apprêtais à féliciter notre témoin, qui vient de l'Université de Calgary, de représenter l'Ouest ici. Mais le président me dit qu'il a des liens avec la Nouvelle-Écosse.

Je vous remercie pour votre exposé, qui dresse un tableau très succinct des relations que nous examinons. Je m'intéresse beaucoup à l'aspect circumpolaire de vos propos. Le président le sait, j'ai proposé de demander à notre ambassadeur, qui s'occupe des questions circumpolaires, de témoigner devant notre comité pour expliquer la situation du Canada.

La plupart des réunions circumpolaires portent sur des questions d'environnement comme la pollution. Quels aspects de la relation circumpolaire, à votre avis, le Canada pourrait-il mettre en valeur?

Mr. Barry: The agenda is quite broad. The initiative for cooperation on circumpolar matters, from an EU-Canada standpoint, came from the Finns when they assumed the presidency of the council a few months ago. Their term expires in December. The first steps were taken on October 20, at a meeting here in Ottawa involving various experts and interested people from both sides. I have not had a report on the meeting, so I do not know exactly what agenda is being carved out. However, they are in the process of developing one.

Senator Carney: From your perspective and given your expertise, what are the likely areas of interest between the circumpolar nations that would directly affect our trade and political relationship?

Environmental issues and Arctic Council issues would affect those relationships.

Senator Carney: Are there any trade-related issues?

Mr. Barry: Not that I am aware of.

Senator Carney: What about security issues? There is a nuclear waste problem.

Mr. Barry: Yes, there would be security concerns with the Russian vessels in the northern ports.

Senator Grafstein: I would thank our witness for his presentation. Our witness pointed out the appropriateness of trade links with the EU. In reviewing these various steps, in my view it amounts to the absence of political will to develop or to search out the appropriate links to develop a closer relationship on a trade front with the EU. I have been watching this from the perspective of a Canada-U.S. relationship for half a decade and I believe there appears to be an absence of a larger agenda that can overcome some of the smaller issues.

With regard to the circumpolar issue, the Russians are very anxious to utilize the circumpolar grouping from an economic standpoint to develop a shorter ceiling between Europe and North America. According to the analysis that has been made, the ceiling can be between 30 and 60 per cent faster if you take a Russian link through the north. Are you familiar with that?

Mr. Barry: No, I am not.

Senator Grafstein: I will turn to other levers, because you have asked what the appropriate levers are that we might use to crack forfeiture. You have touched on our inability at this moment, perhaps, to focus on the EU as we approach the WTO negotiations.

What would you make of an approach that would say to the EU, in the WTO negotiations, that we in Canada — and I am sure we would be joined by our colleagues in the United States — are not prepared to accelerate that agenda until we can deal with the common agricultural policy, as an example, which is probably the most protectionist of any entity in the WTO ambit? What would you make of us becoming much more politically active on that

M. Barry: L'agenda est assez vaste. L'initiative de coopération sur les questions circumpolaires, sur le plan EU-Canada, est venue des Finlandais lorsqu'ils ont pris la direction du Conseil il y a quelques mois. Leur mandat se termine en décembre. Les premiers pas ont été faits le 20 octobre, à une réunion tenue ici, à Ottawa, à laquelle participaient plusieurs experts et intéressés des deux parties. Je n'ai pas reçu le rapport de cette réunion, donc je ne sais pas exactement la nature de l'agenda qui est mis au point. Cependant, ils sont en train d'y travailler.

Le sénateur Carney: Selon votre point de vue, et d'après votre expertise, quels sont les domaines d'intérêt commun probable entre les nations circumpolaires, qui auraient une incidence directe sur notre relation commerciale et politique?

M. Barry: Les questions d'environnement et celles du Conseil de l'Arctique auraient un effet sur ces relations.

Le sénateur Carney: Est-ce qu'il y a des enjeux qui touchent le commerce?

M. Barry: Pas que je sache.

Le sénateur Carney: Et les questions de sécurité? Les déchets nucléaires posent un problème.

M. Barry: Oui, les navires russes dans les ports du nord sont un sujet de préoccupation, au plan de la sécurité.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais remercier notre témoin pour son exposé. Il souligne la pertinence des liens commerciaux avec l'Union européenne. En examinant ces diverses étapes, j'ai l'impression que cela relève d'une absence de volonté politique de créer ou de tenter d'établir des liens pertinents pour forger ces rapports étroits sur le front des échanges commerciaux avec l'Union européenne. J'ai observé la situation, du point de vue des rapports canado-américains depuis cinq ans, et il semble qu'il n'y a pas de plus grande stratégie pour surmonter certains des problèmes de moindre envergure.

Pour ce qui est de la question circumpolaire, les Russes sont très pressés de tirer parti du rassemblement circumpolaire, d'un point de vue économique, pour raccourcir les distances entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Selon l'analyse qui en a été faite, on peut aller de 30 à 60 p. 100 plus vite en prenant la voie russe, par le nord. Êtes-vous au courant de cela?

M. Barry: Non.

Le sénateur Grafstein: Puisque vous avez demandé quels sont les moyens de pression appropriés que nous pourrions utiliser pour parvenir à nos fins, je vais passer à d'autres moyens de pression. Vous avez parlé de notre incapacité, en ce moment, à nous concentrer sur l'Union européenne dans notre approche des négociations de l'OMC.

Que pensez-vous d'une approche qui consisterait à dire à l'Union européenne, lors des négociations de l'OMC, que le Canada — et je suis certain que nos collègues américains seraient du même avis — n'est pas prêt à activer ce programme avant que nous ne parvenions à régler, pour l'exemple, la question de la politique agricole commune, qui est probablement la plus protectionniste des entités de la compétence de l'OMC? Que

front? We have heard echoes of it from various sources in the United States and in Canada.

Mr. Barry: I do not think we have the leverage to do that by ourselves. The EU is quite determined that the common agricultural policy be dealt with in the forthcoming millennium round. There is no pressure from the United States, as far as I am aware, to proceed with the resolution. I am sure Congress would like to proceed with this issue on a bilateral basis. All of the energy at this time is focused on Seattle.

Senator Grafstein: On the WTO?

Mr. Barry: Yes.

Senator Grafstein: How does that benefit us vis-à-vis the protectionist elements in the EU?

Mr. Barry: Anything that breaks down barriers will benefit us.

Senator Grafstein: Agriculture will not be an issue.

Mr. Barry: It is clear that it will have to be addressed. The European Union is finding the same problems in its negotiations with MERCOSUR that are about to get underway. The MERCOSUR countries want the agricultural issue addressed. My understanding is that it will go forward in the WTO negotiations.

Senator Grafstein: You mentioned the northern relationship. I think that is still a slender thread at this moment. What about intensifying our bilateral relations with the non-EU European countries?

Mr. Barry: We are currently in the process of doing that. There is an ongoing EFTA negotiation that I think is nearing its conclusion. In view of the multilateral trade negotiations, however, it is more likely to be a shallow agreement rather than a deep one.

Senator Grafstein: You do not see us doing something that we did in South America; that is, developing a trade agreement with the EFTA groups, the outside groups?

Mr. Barry: We have a free trade agreement with the Chileans and we have an agreement that might set the stage for a free trade agreement with MERCOSUR.

Senator Grafstein: I am talking about the non-EU members in the European geography.

Mr. Barry: There is the European Free Trade Association negotiation that is currently ongoing.

Senator Grafstein: How close do you think we are to concluding that, and how deep will it be?

Mr. Barry: We do not know the details yet, but my understanding is that it will not be a very deep agreement. It will be a shallow one because both sides want to focus their energies on the WTO negotiations.

pensez-vous du fait que nous devenions beaucoup plus actifs sur le plan politique concernant cette question? Nous en avons eu des échos de diverses sources aux États-Unis et au Canada.

M. Barry: Je ne pense pas que nous ayons suffisamment d'influence pour faire cela seuls. L'Union européenne est bien déterminée à ce que la question de la politique agricole commune soit réglée lors de la prochaine ronde du millénaire. Les États-Unis n'ont, que je sache, exercé aucune pression pour procéder à la résolution. Je suis certain que le Congrès aimerait que cette question soit abordée de façon bilatérale. Toute l'énergie est actuellement concentrée sur Seattle.

Le sénateur Grafstein: Pour l'OMC?

M. Barry: Oui.

Le sénateur Grafstein: En quoi cela est-il bénéfique pour nous pour ce qui est des côtés protectionnistes de l'Union européenne?

M. Barry: Tout ce qui fait tomber des barrière est bénéfique pour nous.

Le sénateur Grafstein: Il ne sera pas question d'agriculture.

M. Barry: Il est certain que la question devra être réglée. L'Union européenne rencontre les mêmes problèmes dans les négociations qu'elle est sur le point d'entamer avec le MERCOSUR. Les pays du MERCOSUR veulent régler la question de l'agriculture. À mon avis, la question sera abordée lors des négociations de l'OMC.

Le sénateur Grafstein: Vous avez parlé des relations avec le Nord. Elles ne tiennent encore qu'à un fil actuellement. Qu'en est-il de l'intensification de nos relations bilatérales avec les pays qui ne font pas partie de l'Union européenne?

M. Barry: Nous y travaillons actuellement. Des négociations avec l'AELE sont en cours et devraient bientôt prendre fin. Toutefois, étant donné les négociations commerciales multilatérales, il est plus probable qu'il s'agisse d'un accord superficiel que d'un accord large.

Le sénateur Grafstein: Vous ne pensez pas que nous allons faire ce que nous avons fait avec l'Amérique du Sud, c'est-à-dire mettre en place un accord commercial avec les groupes de l'AELE, les groupes externes?

M. Barry: Nous avons un accord avec les Chiliens et un accord qui pourrait ouvrir la voie à un accord de libre-échange avec le MERCOSUR.

Le sénateur Grafstein: Je veux parler des pays européens non membres de l'Union européenne.

M. Barry: Il y a les négociations de l'Association européenne de libre-échange qui se déroulent actuellement.

Le sénateur Grafstein: Pensez-vous qu'on parviendra à un accord bientôt et sera-t-il large?

M. Barry: Nous n'en connaissons pas encore les détails, mais, à mon avis, il ne s'agira pas d'un accord très large. Il s'agira d'un accord superficiel, car les deux parties veulent concentrer leurs efforts sur les négociations de l'OMC.

One area in which the EU is negotiating trade right now in which agriculture is not an issue is Mexico. That has made it easier to conduct that negotiation, but there are other issues that make that negotiation difficult.

Senator Grafstein: You touched on something that I came across and I should like you to give us your insight into this. Whereas the original free trade agreement with the United States was very much driven by business interests, why the absence of business will, particularly Mr. d'Aquino's organization? I have spoken to him about this and queried him as to why there is not a deeper and wider private sector impulse to support a political initiative. Why has big business failed on this front as well?

Mr. Barry: It is a long-standing problem. It is one of the problems that bedevilled the contractual link agreement in the 1970s as well. I think the convenience and ease of dealing with the U.S. market is the explanation.

Senator Andreychuk: Some people around this table and some witnesses in some of our studies have indicated that we should use what we have in Europe as levers to improve our trade position, and certainly our commitment to NATO, that is in constant dialogue and flux, and our commitment to initiatives in the European arena should bring us something back on the trade side. Some people have advocated discussing this openly and frankly. I think it would be very difficult to trade that in an open environment.

Do you believe that using that as a lever gives us any strength at all in improving our trade position with our European partners?

Mr. Barry: I do not think so, because the EU is unlikely to take on any common defence responsibilities, nor is it likely to become a global security power. The reason the line is drawn at common defence, which separates the EU from NATO, is the presence of foreign neutrals in the European Union — Austria, Finland, Ireland and Sweden — who have no interest at all in defence cooperation. To the extent that the EU develops a common security policy, I think it would probably be confined to the region, and it would probably involve crisis prevention and crisis management.

Senator Andreychuk: We have been told that a European defence strategy is more likely now and that it is absolutely necessary that Canada continue in NATO because Europe will not be able to defend itself; it will always need to call on some capacity of NATO. Therefore, we are well positioned to stay there. If we do not stay there, the Americans are not likely to stay either. Therefore, we are told that it is absolutely imperative that we remain in NATO.

That does not seem to translate into any goodwill. Even though we seem to be on the horizon of more commonality on defence in

L'Union européenne négocie actuellement un accord commercial avec un pays pour lequel l'agriculture ne constitue pas un problème, à savoir le Mexique. Cela a facilité les négociations, mais d'autres questions la compliquent.

Le sénateur Grafstein: Vous avez effleuré une question sur laquelle j'aimerais avoir votre avis. Bien que l'accord de libre-échange initial avec les États-Unis ait été motivé par des intérêts commerciaux, pourquoi y a-t-il eu cette absence de volonté des entreprises, particulièrement de l'organisation de M. d'Aquino? Je lui ai parlé de cela et lui ai demandé pourquoi le secteur privé n'appuyait pas plus fortement et plus largement une initiative politique. Pourquoi les grandes entreprises ont-elle échoué sur ce plan également?

M. Barry: C'est un problème très ancien. C'est l'un des problèmes qui ont également été rencontrés pour l'accord sur le lien contractuel dans les années 70. Selon moi, le fait qu'il soit commode et facile de faire affaire avec les États-Unis l'explique.

Le sénateur Andreychuk: Des personnes autour de cette table et des témoins que nous avons entendus lors de certaines de nos études ont indiqué que nous devrions utiliser les leviers que nous avons en Europe — en particulier notre engagement envers l'OTAN, qui dialogue et change continuellement — pour améliorer notre position commerciale, et notre engagement dans les initiatives européennes devrait nous apporter des avantages sur le plan commercial. Certains ont préconisé des discussions ouvertes et sincères. Il serait difficile de faire cela dans un environnement ouvert.

Croyez-vous qu'utiliser cela comme levier nous conférerait quelque poids que ce soit pour améliorer notre position commerciale avec nos partenaires européens?

M. Barry: Je ne le pense pas, car il est improbable que l'union européenne accepte des responsabilités de défense commune, tout comme il est improbable qu'elle devienne une puissance en matière de sécurité mondiale. La raison pour laquelle on fixe la limite à la défense commune, ce qui distingue l'Union européenne de l'OTAN, est la présence de pays neutres dans l'Union européenne — l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède — qui n'ont absolument aucun intérêt à prendre part à une coopération en matière de défense. Si l'Union européenne mettait en place une politique de sécurité commune, elle se limiterait probablement à la région et elle consisterait certainement à prévenir et à gérer les crises.

Le sénateur Andreychuk: On nous a dit qu'une stratégie de défense européenne était plus probable maintenant et qu'il était absolument nécessaire que le Canada reste membre de l'OTAN parce que l'Europe ne serait pas capable de se défendre seule; elle devra toujours faire appel à certains moyens de l'OTAN. Nous sommes donc bien placés pour y rester. Si nous n'y restons pas, il est probable que les Américains n'y resteront pas non plus. On nous dit donc qu'il est tout à fait impératif que nous restions membres de l'OTAN.

Cela ne semble pas se traduire en bonne volonté. Bien que nous jouions vraisemblablement un rôle plus important que jamais dans

Europe than ever, we do not seem to be able to translate that to any benefit beyond common security.

Senator Carney: For the record, to whom are you referring when you say "we have been told"?

Senator Andreychuk: This committee.

Senator Carney: By whom?

Senator Andreychuk: By witnesses.

Senator Grafstein: By many witnesses.

Mr. Barry: My understanding is that defence issues will likely continue to be dealt with through NATO as a separate organization. I think we will find that the EU's security functions, even when they mature — and they are far from that now — will be much more limited.

The Chairman: Much more limited in what way?

Mr. Barry: They will be restricted to these issues of crisis prevention and crisis management in nearby regions. In part, this could conceivably involve peace enforcement.

The EU also attempts to influence developments, not only in its immediate region but elsewhere, by using its economic power to gain political leverage. This is done through conditionality clauses in its agreements with other countries that make aid and investment conditional on protection of human rights, democracy, economic reforms and respect for treaty obligations. In the short-run, certainly, that is where you will find the focus of the EU's efforts.

Senator Bolduc: Am I correct in saying that the Europeans are incapable of fighting a war and one of the reasons for that is that their technology is not up to date? As you know, each country had traditional armed forces, but they did not procure sophisticated technological equipment to deal with what may be required in the next 10 years. That relates specifically to the problem of procurement. The Europeans have dealt with defence on a national basis instead of a continental basis.

The European Union gives money to the poorer countries in the form of a stabilization program that deals with agriculture and some other areas. That involves huge amounts of money, approximately \$45 or \$50 billion a year. However, they invest very few dollars in research and development as it relates to defence. The money is used for agriculture, not defence. The pressure may be on them to lower the subsidies for agriculture and to transfer that money to defence. However, it is not a popular move to take money allocated to the farmers and to use it for research and development. How do you see that situation developing in the next five years?

How can Canada find an opportunity to participate?

le réseau commun de défense européen, nous semblons être incapables de faire en sorte que cela se traduise en avantages autres que la sécurité commune.

Le sénateur Carney: Qui est ce «nous» dont vous parlez lorsque vous dites «on nous a dit»?

Le sénateur Andreychuk: Ce comité.

Le sénateur Carney: Et qui est ce «on»?

Le sénateur Andreychuk: Des témoins.

Le sénateur Carney: De nombreux témoins.

M. Barry: À mon avis, les questions de défense vont probablement être réglées par la mise en place d'une organisation séparée au sein de l'OTAN. Les fonctions de sécurité de l'Union européenne, même lorsqu'elles seront entièrement définies — et elles sont loin de l'être pour le moment — seront beaucoup plus limitées.

Le président: En quoi seront-elles beaucoup plus limitées?

M. Barry: Elles seront limitées aux questions de prévention et de gestion des crises dans les régions avoisinantes. Cela pourrait bien, en partie, consister à imposer la paix.

L'Union européenne tente également d'influer sur les développements, non seulement dans sa région immédiate, mais également ailleurs, en utilisant ses pouvoirs économiques pour accroître son influence politique. À cette fin, elle ajoute à ses accords avec les autres pays des clauses restrictives qui font de la protection des droits de la personne, de la démocratie, de réformes économiques et du respect des obligations du traité une condition sine qua non à toute aide et à tout investissement. À court terme, vous constaterez certainement que c'est là que se concentrent les efforts de l'Union européenne.

Le sénateur Bolduc: Ai-je raison lorsque je dis que les Européens sont incapables de se défendre en cas de guerre et que l'une des raisons de cela est que leur technologie est dépassée? Comme vous le savez, tous ces pays étaient dotés de forces armées traditionnelles, mais ils ne se sont pas procurés le matériel technologique sophistiqué qui peut leur être nécessaire au cours des dix prochaines années. C'est expressément un problème d'acquisition de matériel militaire. Les Européens ont abordé la question de la défense d'un point de vue national plutôt que continental.

L'Union européenne donne de l'argent aux pays pauvres sous forme de programme de stabilisation consacré à l'agriculture et à d'autres domaines. Cela représente d'énormes sommes d'argent, soit environ 45 ou 50 millions de dollars par an. Cependant, elle investit très peu d'argent dans la recherche et le développement liés à la défense. L'argent est utilisé pour l'agriculture, non pour la défense. Il se peut qu'ils se voient dans l'obligation de réduire leurs subventions agricoles et de transférer cet argent à la défense. Toutefois, prendre de l'argent aux agriculteurs et l'utiliser pour la recherche et le développement n'est pas populaire. Comment pensez-vous que la situation va évoluer au cours des cinq prochaines années?

Comment le Canada peut-il trouver le moyen d'y prendre part?

Mr. Barry: That is not an area with which I am familiar. My understanding is that the Europeans are moving toward cooperative defence production, but that is about as much as I can tell you.

Senator Stollery: Mr. Chairman, this testimony is most interesting because it brings us up to date on the various steps that have been taken and that we may have forgotten. Mr. Barry has refreshed our memories.

Is the EU is consciously avoiding dealing with Canada? EU is working with Mexico. The French have a long-standing interest in Mexico dating back to the French revolution. MERCOSUR and the French also have a long-standing interest in Brazilian trade. In fact the Concorde used to make a daily flight to Brazil.

They seem to be avoiding a country with a population of 31 million people, a country which we know is very important to European defence. Leaving aside the arguments over military budgets, we are an important part of European defence. It would appear to me to be unwise to consciously avoid dealing with our country. Is that because they see us as a part of the U.S., or is there some other reason?

Mr. Barry: Honourable senators, we are developing a visibility problem in Europe as we move closer to the U.S. We had the same problem in the 1970s when we negotiated the contractual link. One of the important consequences of the link is that it enhanced our profile vis-à-vis the Europeans.

Fundamentally, in terms of their economic relations, we are simply not seen as a large enough player to justify the expenditure of the time and resources that they would have to spend in a trade negotiation with us.

The economic and defence aspects of the argument are compartmentalized between the EU and NATO. The real question is whether it is possible to try to find ways to link those two together to extend leverage from one to the other. I am afraid I have no good answers to that.

Senator Stollery: I understand that they have tried to keep defence and trade separate. However, as I recall, in the 1970s the population of Canada was about 26 million, considerably less than it is now. In another not so many years, it will be 40 million people, more than all of Scandinavia, plus Holland and Belgium, I suspect.

Canada and Russia are the two largest circumpolar countries. Greenland which is only 200 miles off our coast, is part of the European Union. I find the positioning difficult to understand.

Mr. Barry: In the 1970s, we managed to attract the European Community's attention for two reasons. First, we held out the prospect of access to resources to community countries at a time of resource scarcity. Second, we were the first developed country that went to the community seeking a consultative relationship. This offered the commission the chance to break new ground, to expand its powers. The commission very skilfully played this

M. Barry: Ce n'est pas un domaine que je connais très bien. Selon moi, les Européens évoluent vers un système coopératif de défense, mais c'est à peu près tout ce que je peux vous dire.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, ce témoignage est extrêmement intéressant parce qu'il nous rappelle les dernières étapes suivies, que nous pouvons avoir oubliées. M. Barry nous a rafraîchi la mémoire.

L'Union européenne évite-t-elle sciemment de traiter avec le Canada? L'Union européenne collabore avec le Mexique. Les Français portent depuis longtemps, plus précisément depuis la Révolution française, un intérêt au Mexique. Le MERCOSUR et les Français sont également depuis longtemps intéressés par le commerce avec le Brésil. En fait, pendant un temps, le Concorde effectuait un vol quotidien vers le Brésil.

Ils semblent éviter un pays dont la population est de 31 millions de personnes, un pays qui, on le sait, est très important pour la défense européenne. Sans parler des arguments liés aux budgets militaires, nous représentons une partie importante de la défense européenne. Il ne me semble pas sage d'éviter sciemment de traiter avec notre pays. Serait-ce parce qu'ils considèrent que nous faisons partie des États-Unis ou y a-t-il une autre raison?

M. Barry: Honorables sénateurs, nous commençons à souffrir d'un problème de visibilité en Europe à mesure que nous nous rapprochons des États-Unis. Nous avons connu le même problème dans les années 70, lorsque nous avons négocié le lien contractuel. L'une des conséquences importantes du lien est qu'il rehausse notre profil vis-à-vis des Européens.

En termes de relations économiques, ils ne nous considèrent fondamentalement pas comme un intervenant assez important pour justifier le temps et les ressources qu'ils devraient consacrer à une négociation commerciale avec nous.

Les aspects de la question liés à l'économie et à la défense sont compartimentés entre l'Union européenne et l'OTAN. La véritable question est: est-il possible de trouver des moyens de lier les deux afin d'accroître notre influence de l'une à l'autre? Je crains de ne pas avoir de réponse satisfaisante à cette question.

Le sénateur Stollery: Il semble qu'ils aient tenté de garder la défense et le commerce séparés. Toutefois, d'après mes souvenirs, la population canadienne était d'environ 26 millions dans les années 70, soit considérablement moins qu'aujourd'hui. Dans quelques années seulement, elle sera de 40 millions de personnes, soit plus que toute la Scandinavie réunie, plus la Hollande et la Belgique, si je ne m'abuse.

Le Canada et la Russie sont les deux pays circumpolaires les plus importants. Le Groenland, qui ne se trouve qu'à 200 milles de notre côte, fait partie de l'Union européenne. Je trouve cette position difficile à comprendre.

M. Barry: Dans les années 70, nous avons réussi à capter l'attention de la Communauté européenne pour deux raisons. Premièrement, nous offrions aux pays de la Communauté la perspective d'un accès à des ressources à un moment où elles étaient rares. Deuxièmement, nous étions le premier pays développé à rechercher auprès de la Communauté une relation de caractère consultatif. Cela a offert à la commission la possibilité

inside the community to move toward this arrangement, while at the same time reassuring community members that this would not operate to their detriment. At the same time, Canada was assuring the United States that they would not be disadvantaged by any agreement that Canada and the EU would conclude.

I suggested that we might wish to strengthen our cooperation with the union in non-economic areas because that may find a resonance among the publics of member states. These human security or "soft" issues, as they are sometimes called, have an emerging constituency support in Europe.

At the same time, it seems to me that the commission, in order to give expression to the commitment to adopt common policies in justice and home affairs, and perhaps in some aspects of the common foreign and security policy, may have an interest in responding positively to any overtures that we might make. It seems to me that there is perhaps an opening.

Following Senator Grafstein's question about the economic advantage that we might have over the community, I thought of one other thing. There is, perhaps, one possibility on the economic side, in addition to encouragement from the business community, if this dialogue ever starts to move. Our investment in the community is increasing. I think the Euro is accelerating that investment, which might be another possible source of encouragement for expanding ties on the other side.

Senator Grafstein: Concerning leverage, there are two legal documents before us. The first is Article 2 of the NATO charter. It is Mr. Pearson's article, which requires the member states of NATO to cooperate economically with Canada, something that they are not doing. That is a legal issue.

The other legal issue is the Helsinki Accord, which requires us, in exchange for cooperation on soft security issues, to enter into economic cooperation. We are a full member of the Organization for Security and Cooperation in Europe.

In terms of a legalistic position, Article 2 and the Helsinki Accord are, by omission, being breached by their member states. Does this give us any advantage to respond to Lord Robertson by saying, "You want us to do more for NATO when you have delinked Article 2 of the NATO charter"?

Mr. Barry: Article 2 was pretty much delinked from the time it was created.

Senator Grafstein: It is still there.

Mr. Barry: Yes, it is still there. However, it is not a binding obligation. Canada was virtually the only country during the NATO negotiations that wanted Article 2. It was agreed to, with great reluctance, by the other participants only after Canada threatened to reconsider its participation in the whole project.

de faire oeuvre de pionnière et d'élargir ses pouvoirs. La commission a habilement présenté cela à la communauté afin de faire adopter cette entente, tout en rassurant les membres de la communauté quant au fait que cela ne se ferait pas à leur détriment. Au même moment, le Canada garantissait aux États-Unis qu'ils ne seraient pas désavantagés par la conclusion d'un accord entre le Canada et l'Union européenne.

J'ai dit que nous devrions peut-être renforcer notre coopération avec l'union dans des domaines autres qu'économiques parce que cette idée pourrait recevoir un accueil favorable de la part du public des États membres. Ces questions de sécurité humaine jouissent d'un appui nouveau de la part des groupes d'intérêt en Europe.

Cependant, il me semble que, afin de démontrer son engagement à adopter des politiques communes en matière de justice et d'affaires intérieures, et peut-être dans certains aspects de la politique commune des affaires étrangères et de la sécurité, la commission peut avoir intérêt à répondre de façon positive aux ouvertures que nous pourrions proposer. Selon moi, il y a peut-être là une ouverture.

À la suite de la question du sénateur Grafstein concernant l'avantage économique que nous pourrions avoir sur la communauté, j'ai pensé à une autre chose. Il existe peut-être une possibilité sur le plan économique, en plus de l'encouragement du monde des affaires, si le dialogue progresse. Notre investissement dans la communauté est en hausse. L'euro, qui pourrait constituer une autre source d'encouragement à l'expansion des liens outre-mer, accélère cet investissement.

Le sénateur Grafstein: Concernant l'influence, nous avons devant nous deux documents. Le premier est l'article 2 de la charte de l'OTAN. C'est l'article de M. Pearson, qui exige des États membres de l'OTAN qu'ils coopèrent avec le Canada sur le plan économique, ce qu'ils ne font pas. C'est une question d'ordre juridique.

L'autre question d'ordre juridique est l'Accord d'Helsinki, qui exige, en échange de la coopération en matière de questions de sécurité humaine, que nous coopérions sur le plan économique. Nous sommes un membre à part entière de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Sur le plan légal le plus strict, l'article 2 et l'Accord d'Helsinki sont enfreints par omission par les États membres. Cela nous confère-t-il un avantage de manière à ce que nous puissions répondre à lord Robertson: «Vous voulez que nous fassions plus pour l'OTAN alors que vous avez dissocié l'article 2 de la charte de l'OTAN»?

M. Barry: L'article 2 a pratiquement été dissocié dès sa création.

Le sénateur Grafstein: Il est toujours là.

M. Barry: Oui, il est toujours là, mais il n'est pas exécutoire. Durant les négociations de l'OTAN, le Canada était quasiment le seul pays à souhaiter l'inclusion de l'article 2. Les autres participants l'ont accepté, à contrecœur, après que le Canada ait menacé de reconsidérer sa participation à la totalité du projet.

By this time the Europeans had already embarked upon their own course of economic cooperation, as they were mandated to do by the promise of Marshall Plan assistance, which led to the OEEC — one of the links leading to the establishment of the European Coal and Steel Community and other institutions.

I cannot comment on the injunctions in the Helsinki agreement.

Senator Carney: My colleagues have pointed out that, if Canada is important in NATO to the Europeans, Canada should be important in trade terms to the Europeans, that it is a case of leverage. One important area in our relationship is the agriculture issue, which is very critical right now.

Are you happy with the Canadian opening position at the WTO meeting in Seattle, which was very strong, a position that called for complete elimination of export subsidies as soon as possible, substantial reductions in trade-distorting domestic support, and substantial improvements in market access? The agricultural negotiations will be launched at the Seattle ministerial conference.

Do you have any suggestions beyond this as to what the committee ought to be recommending on this issue? Do you support this position? Should the committee be supporting something else?

Mr. Barry: It is an opening position. However, I am sure it is in everyone's interest to have these subsidies ratcheted down.

Senator Carney: Do you think it is a realistic position?

Mr. Barry: I think it will be easier for the community to give way on subsidies as part of a larger trade deal than it would be to do it bilaterally.

Senator Carney: In that way, the emphasis in the WTO could be in our interest.

Mr. Barry: Yes. The issue of subsidies was a tough nut to crack during the Uruguay Round as well. It took almost six years. Agriculture was the key to completing the agreement. It seems to me that the Europeans are looking to resolve this issue or to make progress on the issue in the WTO negotiations, where it can be subsumed in a larger package of concessions and tradeoffs. In short, it will make it easier for them.

Senator Andreychuk: One of the dilemmas in the Uruguay Round was that, inevitably, regardless of what strategy we had, it broke down in the negotiations between the U.S. and Europe. It was as if the committee was meeting but the subcommittee was doing the real negotiations and we were being systematically excluded. At that time, we had a conscious plan to join with others to break through that cycle. I do not see that building up for this round of talks. It seems as though we are still looking at the grander picture. People I have talked to feel that it will come down to what the U.S. and the Europeans will do.

À ce moment-là, les Européens s'étaient déjà engagés dans leur propre système de coopération économique, auquel ils devaient prendre part en raison de la promesse d'aide faite dans le cadre du plan Marshall, qui a conduit à l'OECE — l'un des liens qui ont abouti à l'établissement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et d'autres organisations.

Je ne peux pas commenter les recommandations formelles prévues dans l'Accord d'Helsinki.

Le sénateur Carney: Mes collègues ont souligné que, si le Canada est un membre important de l'OTAN aux yeux des Européens, il devrait être également important en termes de commerce avec l'Europe, et que c'était une question d'influence. L'agriculture, qui est actuellement une question très critique, est un secteur important dans notre relation.

Êtes-vous satisfait de la position initiale du Canada, lors de la réunion de l'OMC à Seattle, une position très ferme, exigeant l'élimination totale des subventions à l'exportation dès que possible, une réduction importante de l'aide intérieure qui fausse les échanges et une amélioration importante de l'accès au marché? Les négociations agricoles débiteront lors de la conférence ministérielle qui se tiendra à Seattle.

Avez-vous des suggestions sur ce que le comité devrait recommander d'autre sur la question? Appuyez-vous cette position? Le comité devrait-il appuyer autre chose?

M. Barry: Il s'agit d'une position initiale. Toutefois, je suis certain qu'il est dans l'intérêt de tous de réduire ces subventions.

Le sénateur Carney: Pensez-vous qu'il s'agisse d'une position réaliste?

M. Barry: Je pense qu'il sera plus facile pour la communauté de céder en matière de subventions dans le cadre d'un accord plus large qu'il ne le serait s'il s'agissait de le faire bilatéralement.

Le sénateur Carney: Dans ce cas, il pourrait être dans notre intérêt de mettre l'accent sur la question à l'OMC.

M. Barry: Oui. La question des subventions a été un problème difficile à résoudre durant l'Uruguay Round également. Cela a pris presque six ans. L'agriculture était le facteur le plus important menant à l'accord. Il me semble que les Européens envisagent de résoudre la question ou de la faire progresser lors des négociations de l'OMC, où elle peut être subsumée dans un ensemble plus important de concessions et de compromis. Bref, cela leur facilitera les choses.

Le sénateur Andreychuk: L'un des dilemmes auxquels on a été confronté lors de l'Uruguay Round a été que, quelle que soit la stratégie que nous adoptions, elle était inévitablement ramenée à des négociations entre les États-Unis et l'Europe. C'était comme si le comité se réunissait, mais que le sous-comité menait les véritables négociations et que nous étions systématiquement exclus. À ce moment-là, nous projetions de nous joindre à d'autres afin de rompre ce cycle. Je ne pense pas que cela se fera lors des prochains pourparlers. Il semble que nous ayons encore une vision à plus long terme. Les gens auxquels j'ai parlé pensent que le facteur le plus important sera ce que feront les Américains et les Européens.

Do we have another strategy that we can put forward in the actual negotiations to break that?

Senator Carney: Are you talking about our participation in the Cairns Group, of which Canada was a member and where we pushed the agriculture issues?

Senator Andreychuk: There does not seem to be that strength in numbers. Inevitably, will we not be held to the will of the Americans and Europeans? Should we not be developing some strategy to break that?

Mr. Barry: It is question of leverage. For better or for worse, the United States has the leverage.

Senator Andreychuk: Therefore, you do not see us as having a strategy to overcome that leverage.

Mr. Barry: The impact would result from associating with the other smaller producers, as we did at Cairns. At the end of the day, it will be the large powers that will strike the deal on this.

The Chairman: My first question goes back to the problem that some of us spoke about extensively when we were in Europe last June and July. On the one hand, we are being harangued — I do not think that is too strong a term — to do more in NATO. It is not NATO with the global focus in which the United States is interested; it is NATO insofar as it contributes to European defence and security. “Do more. Do your duty, Canada.” I think was the message we heard in London. However, when we raised the point that it would be nice if we could be heard more efficaciously in the economic dialogue, we were told, “No, that is a different matter altogether.”

Is this disassociation the result of the fact that we are talking to different organizations and to different people? Or is it that the Europeans are, in effect, saying that they have such terrible problems related to agricultural production that they simply cannot afford to recognize Canada's interest in improved trade in agricultural commodities? Do they expect us to understand that and to continue to make a heavy contribution to their defence and security?

Mr. Barry: The question is how one uses the leverage of defence contributions in one organization to extract political concessions in the other.

The two organizations are separate, in the sense that NATO deals with common defence issues and the EU does not. The EU does not because it has the problem of the neutrals. That pretty much limits its activity to other forms of security co-operation with which we can associate ourselves, it seems to me. It is quite true that it would be very difficult for the EU to make agricultural concessions to us on a bilateral basis. I believe that the forum to move on that issue would be the WTO.

The Chairman: Is there not an inconsistency in the argument that you seem to be attributing to the Europeans. The Europeans are claiming that they cannot do it because the membership of NATO in Europe is different from the membership in the

Y a-t-il une autre stratégie que nous pouvons présenter lors des négociations afin d'empêcher cela?

Le sénateur Carney: Parlez-vous du Groupe de Cairns, dont était membre le Canada et où nous avons tenté de faire progresser les questions agricoles?

Le sénateur Andreychuk: Les chiffres ne semblent pas refléter cette force. Ne dépendrons-nous pas inévitablement de la volonté des Américains et des Européens? Ne devrions-nous pas mettre en place une stratégie afin d'empêcher cela?

M. Barry: C'est une question d'influence. Qu'on le veuille ou non, les États-Unis ont une grande influence.

Le sénateur Andreychuk: Vous ne pensez donc pas que nous trouverons une stratégie pour nous libérer de cette influence.

M. Barry: Nous aurions un impact si nous nous associions avec d'autres petits producteurs, comme nous l'avons fait à Cairns. En fin de compte, ce sont les grandes puissances qui vont conclure le marché.

Le président: Ma première question a trait au problème dont certains d'entre nous ont beaucoup parlé lorsque nous étions en Europe en juin et juillet derniers. D'une part, on nous pousse — je ne pense pas que le mot soit trop fort — à faire plus au sein de l'OTAN. Il ne s'agit pas de l'OTAN avec son centre d'intérêt général qui intéresse les États-Unis; il s'agit de l'OTAN qui contribue à la défense et à la sécurité européennes. «Faites plus. Faites votre devoir, Canada.» Voilà ce qu'on nous a dit à Londres. Cependant, lorsque nous avons déclaré que nous aimerions être un peu plus entendus concernant les questions économiques, on nous a répondu qu'il s'agissait d'une tout autre question.

Cette dissociation résulte-t-elle du fait que nous parlions à des organisations et à des gens différents? Ou est-ce que les Européens disent en réalité qu'ils ont de tels problèmes de production agricole qu'ils ne peuvent pas se permettre de reconnaître l'intérêt du Canada pour une amélioration du commerce des produits agricoles? S'attendent-ils à ce que nous comprenions cela et à ce que nous continuions à contribuer fortement à leur défense et à leur sécurité?

M. Barry: La question est de savoir comment utiliser l'influence que nous confère notre contribution à l'une des organisations pour tirer des concessions politiques de l'autre.

Ce sont deux organisations distinctes, en ce sens que l'OTAN s'occupe de questions de défense commune, mais pas l'Union européenne. L'Union européenne ne s'occupe pas de ces questions en raison de la présence d'États neutres parmi ses membres. Cela limite fortement ses activités quant à d'autres formes de coopération en matière de sécurité auxquelles nous pourrions nous associer, me semble-t-il. Il est vrai qu'il serait très difficile pour l'Union européenne de nous faire des concessions en matière d'agriculture sur une base bilatérale. Selon moi, le meilleur endroit pour présenter cette question serait l'OMC.

Le président: N'y a-t-il pas un illogisme dans l'argument que vous semblez attribuer aux Européens? Ils affirment ne pas pouvoir satisfaire notre demande parce que l'adhésion à l'OTAN est différente de l'adhésion à l'Union européenne. Utilisent-ils cet

European Union. Are they using that simply as a credible excuse for failing to listen to our demands, let us say, in agricultural trade?

Mr. Barry: I do not think they could ever negotiate an agreement in agricultural trade with us that would not force them to extend concessions to the United States, which is the major player.

Even in the MERCOSUR negotiations, agriculture is a key issue. They have agreed to go forward, but they will not move on that until after the WTO round is completed.

Returning to the security link, I wonder if there is any possibility of moving closer to the EU concerning the possible security functions that it will take on, perhaps in the area of peacekeeping, if that develops. It seems to me that there are grounds for possible cooperation concerning the sharing of expertise and cooperation at the United Nations to establish a firmer basis for the humanitarian intervention. There could be collaboration on specific kinds of operations. Indeed, we do have a tradition of collaboration on these matters with some of the countries that are members of the EU, most notably Sweden and Finland.

It seems to me is that there is potential for the two sides to develop an agenda of their own in the security sphere and a parallel, if not intersecting, agenda dealing with the human security issues in which we are so interested. They are developing a substantive interest of their own in security issues, an interest that resonates with that of the European public. It also provides an incentive for the commission itself to respond to and, in the process, expand the community's competence in this area.

Senator Bolduc: Mr. Barry, could you suggest to us a proposal in terms of international trade with Europe. For example, should we stress business relations with Ireland? We have done a lot with Ireland, but perhaps we could do more. Perhaps we could push the business people a little harder, so that they can make a decision in information technology, tourism, or telecommunication with the eastern part of Europe. Perhaps our strategy should be to concentrate either on a country, like Germany, Ireland or the U.K. or on a business sector, say, like tourism.

Each time I go to Europe I am struck by the high density of people. I believe it would be good for them to come to Canada. We have plenty of space here. The fact that we have low-density population is a fantastic advantage. After 15 days in Europe, I do not want to live there any more, I am ready to come back. Their population density is so high.

Mr. Barry: The role that governments can play in this is to try to facilitate trade by easing regulatory barriers and so on. As I mentioned, since 1995 the EU and Canada have concluded eight sectoral agreements, involving things like mutual recognition, product standards, services, government procurement, intellectual property, and competition. These sectoral agreements extend to

argument simplement comme excuse pour ne pas avoir à satisfaire nos demandes en matière d'agriculture?

M. Barry: Je ne pense pas qu'ils pourraient négocier avec nous un accord sur le commerce agricole sans être contraints d'étendre leurs concessions aux États-Unis, qui sont le principal intervenant.

Même dans les négociations avec le MERCOSUR, l'agriculture est une question fondamentale. Ils ont accepté d'aller de l'avant, mais ils ne le feront pas avant que la fin des négociations de l'OMC.

Pour en revenir à la question de la sécurité, je me demande s'il n'y a pas moyen de nous rapprocher de l'Union européenne sur le plan des fonctions de sécurité qu'elle va accepter, peut-être dans le domaine du maintien de la paix, si les choses évoluent dans ce sens. Il y a là, me semble-t-il, des bases pour une coopération possible au niveau du partage des compétences et de l'établissement, aux Nations Unies, d'une base plus solide pour les interventions humanitaires. Il pourrait y avoir une collaboration pour certains types d'opérations. En effet, nous avons une longue histoire de collaboration, pour ces questions, avec certains pays membres de l'Union européenne, notamment la Suède et la Finlande.

Il me semble qu'il serait possible aux deux parties de formuler leur propre programme de sécurité et un programme parallèle, voire recoupant le premier, sur les questions de sécurité humaine qui nous intéressent tant. L'intérêt de l'Union européenne pour les questions de sécurité, qui reflète celui du public européen, augmente de façon importante. Il fournit également à la commission elle-même une motivation pour agir sur la compétence de la communauté dans ce domaine et pour l'accroître.

Le sénateur Bolduc: Monsieur Barry, pourriez-vous nous présenter une proposition en termes de commerce international avec l'Europe? Par exemple, devrions-nous souligner nos relations commerciales avec l'Irlande? Nous avons fait beaucoup avec l'Irlande, mais peut-être pourrions-nous faire plus. Peut-être pourrions-nous pousser un peu plus les gens d'affaires afin qu'ils se décident à se lancer dans l'est de l'Europe en matière de techniques d'information, de tourisme ou de télécommunications. Peut-être notre stratégie devrait-elle consister à nous concentrer sur un pays, par exemple l'Allemagne, l'Irlande ou le Royaume-Uni, ou sur un secteur commercial, tel que le tourisme.

Chaque fois que je vais en Europe, je suis frappé par la forte densité de la population. Il serait bon pour les Européens de venir au Canada. Nous disposons de tout l'espace rêvé ici. Le fait que nous ayons une faible population constitue un avantage formidable. Après 15 jours en Europe, je ne veux plus y rester et je suis prêt à revenir. La densité de leur population est tellement forte.

M. Barry: Le rôle que peuvent jouer les gouvernements est de faciliter le commerce en faisant tomber les barrières réglementaires, et cetera. Comme je l'ai dit, depuis 1995, l'Union européenne et le Canada ont conclu huit ententes sectorielles, qui ont trait à des sujets tels que la reconnaissance réciproque, les normes de produits, les services, les marchés publics, la propriété intellec-

cultural co-operation and business contacts as well. That is government's role.

The Chairman: You mentioned Spain and the impact of the turbot war on our relations with the European Union. Has that impact disappeared entirely, or is it still haunting the relationship to some extent?

Mr. Barry: I think it has disappeared. The Europeans still seem to be concerned about Bill C-27. However, I really cannot do any better than to go beyond what Mr. Wiseman said in his earlier testimony before the committee. One would expect the fisheries area to be the most contentious one. There has been more cooperation in Canada-EU relations on the fisheries side since 1995 than there was in the previous decade. If that is a barometer of the state of the relationship, I would say that while the turbot war may be a source of background noise it is not acting as an important impediment to developing further relations.

Senator Di Nino: At the Canada-Europe committee, we are often meeting with parliamentarians from the European states. There is never a gathering where the fish issue is not brought up. It is always an irritant in the discussions that take place. I am glad to hear your comment that there seems to be some lessening of the friction. However, as recently as two weeks ago, this was an issue that was once again brought to the fore as a major irritant, not only with the Spaniards but supported by other members of the European states. I am not trying to disagree with you, but over the past number of months, when we have had these gatherings, that issue has arisen every time.

The Chairman: Yes. As Dr. Barry suggests, we have the testimony of Mr. Wiseman from DFO on our record, and we heard from the European Union ambassador. If I recall correctly, the recorded disagreement relates to the specific language in Bill C-27, by which Canada gives legal effect within Canada to the United Nations Convention on Straddling Stocks.

Senator Corbin: I should like to ask the witness to expand on the note he presented with respect to France's reticence about agricultural subsidies and culture. I am quite aware of what it is the French are trying to protect and preserve when they talk about culture. In a North American sense, the culture has a different meaning. I wonder if he could be candid with us and indicate if, in his view, it would not be beneficial also for Canada to focus more carefully on the cultural components of international deals that may be in the making, especially with the globalization conference in Seattle.

Mr. Barry: I understand that the problem of culture — and it is really the audio-visual sector — is a particular problem for France and perhaps one or two of the smaller countries, such as Belgium. However, it is not a major item for the union as a whole.

Senator Corbin: Culture is becoming a matter of increasing concern for the Germans. For example, the choice of official or working languages at their European meetings is taking a certain hit these days, and Germans are refusing to attend some of the

tuelle et la concurrence. Ces ententes sectorielles étendent la coopération culturelle et multiplient les contacts d'affaires. C'est le rôle du gouvernement.

Le président: Vous avez mentionné l'Espagne et l'impact de la guerre du flétan noir sur nos relations avec l'Union européenne. Cet impact a-t-il entièrement disparu ou hante-t-il encore, dans une certaine mesure, notre relation?

M. Barry: Selon moi, il a disparu. Les Européens semblent encore préoccupés par le projet de loi C-27. Toutefois, je ne peux pas faire mieux et aller plus loin que ce qu'a dit M. Wiseman lors de sa précédente parution devant le comité. On s'attendrait à ce que la question des pêches soit la plus litigieuse. Or, il y a depuis 1995 une plus grande coopération dans les relations entre le Canada et les États-Unis qu'il n'y en a eu au cours des dix années qui ont précédé. Si cela reflète l'état d'une relation, je dirais que, bien que la guerre du flétan noir fasse beaucoup de bruit, elle ne constitue pas un obstacle important au développement de nouvelles relations.

Le sénateur Di Nino: Au comité canado-européen, nous rencontrons souvent des parlementaires des États européens. Il ne se passe pas une réunion sans que la question des pêches soit abordée. C'est toujours une pomme de discorde lors des discussions. Je suis heureux de vous entendre dire que cette discorde semble s'atténuer. Toutefois, il n'y a pas plus de deux semaines, un sujet de grande discorde est une fois de plus revenu sur le tapis, non seulement avec les Espagnols, mais avec d'autres États européens membres qui les ont soutenus. Mon intention n'est pas de vous contredire, mais au cours des mois passés, la question a été soulevée chaque fois que nous nous sommes réunis.

Le président: Oui. Comme l'a indiqué M. Barry, nous avons le témoignage officiel de M. Wiseman du MPO et nous avons entendu l'ambassadeur de l'Union européenne. Si mes souvenirs sont justes, le désaccord enregistré est lié à une formulation spécifique du projet de loi C-27, selon laquelle le Canada officialise au pays la Convention des Nations Unies sur les stocks chevauchants de poissons.

Le sénateur Corbin: J'aimerais demander au témoin de nous fournir plus de précisions sur ce qu'il a dit quant à la réticence de la France concernant les subventions agricoles et la culture. Je sais très bien ce que tentent de protéger les Français lorsqu'ils parlent de culture. En Amérique du Nord, le mot culture a un sens différent. Je me demande s'il pourrait être sincère avec nous et nous dire si, selon lui, le Canada n'aurait pas également avantage à examiner avec plus d'attention les éléments culturels des accords internationaux qui pourraient être signés, particulièrement avec la conférence de Seattle sur la mondialisation.

M. Barry: Je comprends que le problème de la culture — et il est en fait le secteur audiovisuel — est un problème particulier pour la France et pour un ou deux autres petits pays, tels que la Belgique. Cependant, ce n'est pas un point important pour la totalité de l'Union.

Le sénateur Corbin: La culture est une question qui préoccupe de plus en plus les Allemands. Par exemple, le choix de la langue officielle et de la langue de travail lors de leurs réunions européennes fait l'objet de critiques ces derniers temps et les

meetings because of that. I do not see it as a frozen matter, or a compartmentalized matter. Other countries are now awakening to the all-invasive possibilities of globalization and what it will do with their heritage. The question is: Should we in Canada not be concerned about that as well?

Mr. Barry: We are concerned about it.

Senator Corbin: I thought we joined on the front with France and Mexico early in the fall.

Mr. Barry: I had assumed we were talking about trade negotiations in the WTO and whether or not the community is taking a strong stand on this issue. I do not get that sense at this point, but I could be wrong.

The Chairman: We know that the idea of European security and defence identity goes back a long way. The idea is there, but it is not realized, for some understandable reasons. The recent operation in Yugoslavia and Kosovo seems to have created a new zeal in some parts of Europe. I think notably in France, for the ESDI — European security and defence identity. The ESDI is not to be independent of NATO; rather, it will be a pillar of NATO. What NATO would be contributing to ESDI operations would be intelligence, heavy lift, and command and control structures. If the European pillar does what it seems to be committing itself to do, and if the U.S. provides intelligence, heavy lift, and command structure, what, in this aspect of NATO's operation, is the role of Canada, if any?

Mr. Barry: I do not have a good answer for you, senator. It is not an area I work in, unfortunately, so I am afraid I am not very well informed.

The Chairman: Then let me get your reaction to a question. It seems to me that one might well answer that there is no obvious role for Canada, unless, of course, we are just going to tag along with the Americans. Superficially at least, does that seem to be a reasonable comment?

Mr. Barry: Perhaps so. My suggestion for security cooperation with the Europeans really had more to do with the emerging European Union functions in the area of crisis prevention and crisis management in the region. Some of the peace enforcement function of the WEU has been moved over into the EU, and this is one thing on which it is easier for all of the members of the EU to come to a common position because it does not involve common defence. In that area, it seemed to me that, for Canada and the EU, there were prospects with regard to sharing expertise and indeed peace enforcement issues of one kind or another.

The Chairman: A question was asked in Europe, I think by Senator Stollery, as to whether they believed that European countries that are members of NATO should help with regard to troubles in Central America, let us say human security troubles. We were told, quite emphatically, and without any hesitation, "certainly not." It appears as if they are concerned with human security only in their own countries or area.

Allemands refusent d'assister à certaines réunions pour cette raison. Je n'estime pas qu'il s'agit d'un problème isolé. D'autres pays prennent maintenant conscience des aspects envahissants potentiels de la mondialisation et des conséquences qu'elle aura sur leur patrimoine culturel. La question est: ne devrions-nous pas nous aussi, au Canada, nous préoccuper de cette question?

M. Barry: Nous nous en préoccupons.

Le sénateur Corbin: Je croyais que nous nous étions joints à la France et au Mexique au début de l'automne.

M. Barry: Je présumais que nous parlions des négociations commerciales de l'OMC et que nous cherchions à déterminer si la Communauté adoptait une position ferme sur la question. Je n'en ai pas l'impression pour le moment, mais je peux me tromper.

Le président: Nous savons que l'idée d'une identité européenne de sécurité et de défense est ancienne. L'idée est là, mais elle n'a pas été mise en pratique, pour des raisons qu'on comprend facilement. Les récentes opérations menées en Yougoslavie et au Kosovo semblent avoir suscité un nouvel enthousiasme pour la question dans certaines parties de l'Europe, notamment en France, pour l'IESD, l'Identité européenne de sécurité et de défense. Il n'est pas question que l'IESD soit indépendante de l'OTAN; elle en sera plutôt un pilier. L'OTAN apporterait à l'IESD les renseignements, le transport lourd et les structures de commandement et de contrôle. Si le pilier européen fait ce qu'il semble résolu à faire et si les États-Unis apportent les renseignements, le transport lourd et les structures de commandement, quel serait le rôle du Canada dans ces opérations de l'OTAN?

M. Barry: Il m'est difficile de vous répondre, sénateur. Ce n'est malheureusement pas le domaine dans lequel je travaille; je crains donc de ne pas être très bien informé sur la question.

Le président: Alors j'aimerais avoir votre avis sur une question. Il me semble qu'on pourrait facilement répondre qu'il n'y aura aucun rôle véritable pour le Canada, à moins, bien entendu, que nous nous contentions de suivre les Américains. Cela semble-t-il être un commentaire raisonnable, du moins sur le plan général?

M. Barry: Peut-être. La coopération avec les Européens en matière de sécurité que je proposais était plutôt liée aux nouvelles fonctions de l'Union européenne relatives à la prévention et à la gestion des crises dans la région. Certaines des fonctions d'imposition de la paix de l'UEO ont été transférées à l'Union européenne et c'est une question sur laquelle il est plus facile pour tous les membres de l'Union européenne d'arriver à s'entendre, car elle ne concerne pas la défense commune. Il m'a semblé que, dans ce domaine, il y avait là pour le Canada et l'Union européenne des possibilités de partage des compétences et des questions d'imposition de la paix de toutes sortes.

Le président: Une question a été posée en Europe par le sénateur Stollery, si je ne m'abuse. Il a demandé aux membres s'ils croyaient que les pays européens membres de l'OTAN devraient apporter leur aide en cas de problèmes en Amérique centrale, par exemple en cas de problèmes de sécurité humaine. On lui a répondu, assez énergiquement et sans hésitation, «certainement pas». Il semblerait qu'ils ne se préoccupent de la sécurité humaine que dans leur propre pays ou région.

Mr. Barry: In its agreements with the countries of Latin America, including Mexico, the conditionality clause is present, a clause that ties assistance and investment to human rights practices and democratic development, and so on. Therefore, they are not entirely absent; they are present in a different way.

The Chairman: But outside NATO.

Mr. Barry: Yes, outside NATO.

Senator Grafstein: Going back in history, as a student of Europe you obviously studied Canada's linkages on the trade side through the Commonwealth. At one time, we had a Commonwealth preference, which was the successor to the imperial preferences, and that was one of our strong linkages, economically, culturally, with the Crown and with mother England. For many reasons, the Commonwealth preferences were given up, with the exception, I think, of New Zealand, which made a very spirited defence of retaining some ongoing rights, when Britain decided to join the EU. This is well documented in a wonderful, recent book by Hugo Young, entitled *This Blessed Plot*.

Let us look at the Commonwealth based on the prism that you have asked us to examine; that is, looking at the human security prism upon which we might have a larger political agenda and upon which we might build some economic leverage because of kindred political spirits and so on. Our minister has just engaged in this particular effort on behalf of the Commonwealth in Pakistan. I do not know if he has returned yet, but he is on an interesting human security mission supported by our friends and colleagues in the Commonwealth. Britain is a major player in the EU.

Is there any way that we can utilize your analysis to leverage our role in Commonwealth human security and to develop leverage with the EU through the U.K.? As the chairman has indicated, we have been told to delink — send our troops, send our money, send our military security, but do not talk about economic relations because we have a different agenda. That is what we were told by our parallel committee in London.

Would you take us through your analysis? Is there a possibility or a probability that we might use the Commonwealth linkage, joining together with Australia, South Africa, New Zealand, who have common issues with us as it applies to the EU, and use that as a leverage to batter our way into a more forceful economic relationship with the EU?

Mr. Barry: I do not know. We have made common cause with the Australians and others on issues of agricultural policy through the WTO negotiations.

Senator Grafstein: You refer to the Cairns Group.

M. Barry: Dans leurs accords avec les pays de l'Amérique latine, y compris le Mexique, il y a une clause conditionnelle qui exige qu'ils investissent et qu'ils apportent leur aide pour le respect des droits de la personne et pour le développement de la démocratie, et cetera. Ils ne sont donc pas entièrement absents; ils sont présents, mais différemment.

Le président: Mais en dehors de l'OTAN.

M. Barry: Oui, en dehors de l'OTAN.

Le sénateur Grafstein: Pour en revenir à l'histoire, en tant qu'étudiant européen, vous avez manifestement étudié les liens commerciaux du Canada dans le cadre du Commonwealth. À une époque, nous avons joui de la préférence du Commonwealth, qui succédait à la préférence impériale et qui a constitué un de nos liens étroits, sur le plan économique et culturel, avec la Couronne et avec notre mère Angleterre. Pour de nombreuses raisons, les préférences du Commonwealth ont été abandonnées, excepté pour la Nouvelle-Zélande, qui a énergiquement plaidé pour le maintien de certains droits dont elle jouissait, lorsque la Grande-Bretagne a décidé de se joindre à l'Union européenne. Cela est très bien traité dans un livre formidable de Hugo Young, récemment paru et intitulé *This Blessed Plot*.

Examinons le Commonwealth du point de vue de ce que vous nous avez demandé d'étudier, c'est-à-dire à travers le prisme de la sécurité humaine sur laquelle nous pourrions avoir un programme politique plus large et qui pourrait nous aider à gagner une certaine influence économique en raison de nos intentions politiques similaires, et cetera. Notre ministre vient d'entamer une démarche de ce genre au Pakistan, au nom du Commonwealth. Je ne sais pas s'il est de retour, mais il prend part à une mission de sécurité humaine intéressante, appuyée par nos amis et collègues du Commonwealth. La Grande-Bretagne est un intervenant important dans l'Union européenne.

Existe-t-il un moyen pour nous d'utiliser votre analyse pour miser sur notre rôle dans la sécurité humaine au Commonwealth et pour établir des moyens de pression envers l'Union européenne par le biais du Royaume-Uni? Comme l'a précisé le président, on nous a dit de dissocier les deux — d'envoyer nos troupes, notre argent, notre sécurité militaire, mais de ne pas parler de relations économiques parce qu'il s'agit d'un programme différent. C'est ce que nous a dit notre comité parallèle à Londres.

Pourriez-vous nous faire part de votre analyse? Est-il possible ou probable que nous puissions utiliser notre lien avec le Commonwealth et nous joindre à l'Australie, l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande, qui ont des points communs avec nous concernant l'Union européenne et d'utiliser cela comme moyen de pression pour nous imposer dans une relation économique plus étroite avec l'Union européenne?

M. Barry: Je ne sais pas. Nous avons adopté une cause commune avec les Australiens et d'autres sur les questions de politique agricole lors des négociations de l'OMC.

Le sénateur Grafstein: Vous faites référence au Groupe de Cairns.

Mr. Barry: Yes. However, it is not clear to me how we could mobilize them in support of new kinds of overtures towards the EU. It is not clear to me exactly how we would do that.

The Chairman: Honourable senators, we are indebted to Dr. Barry for his concise opening remarks and for his thoughtful answers. On behalf of the committee, I express the thankfulness that we all feel.

Honourable senators, we will continue our meeting *in camera*, but we must pause so that the electronic media can make the appropriate arrangements.

The committee continued *in camera*.

M. Barry: Oui. Cependant, je ne sais pas très bien comment nous pourrions les mobiliser pour appuyer de nouvelles ouvertures à l'Union européenne. Je ne sais pas vraiment comment nous pourrions faire cela.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes reconnaissants envers M. Barry pour ses observations préliminaires concises et ses réponses réfléchies. Au nom du comité, j'aimerais lui exprimer notre gratitude à tous.

Honorables sénateurs, nous allons poursuivre notre réunion à huis clos, mais nous devons faire une pause afin que les dispositions nécessaires puissent être prises concernant les médias électroniques.

La réunion se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the University of Calgary:
Professor Donald Barry.

De l'Université de Calgary:
Donald Barry, Professeur.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:

The Honourable JOHN B. STEWART
Wednesday, November 17, 1999

Chairman:

The Honourable PETER A. STOLLERY
Wednesday, November 24, 1999
Tuesday, November 30, 1999

Issue No. 4

Third, fourth and fifth meetings concerning:

The ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

APPEARING:

The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P.,
Minister of Foreign Affairs and International Trade;

The Honourable Arthur C. Eggleton, P.C., M.P.,
Minister of National Defence

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:

L'honorable JOHN B. STEWART
Le mercredi 17 novembre 1999

Président:

L'honorable PETER A. STOLLERY
Le mercredi 24 novembre 1999
Le mardi 30 novembre 1999

Fascicule n° 4

Troisième, quatrième et cinquième réunions concernant:

Les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

COMPARAÎT:

L'honorable Lloyd Axworthy, c.p., député,
ministre des Affaires étrangères et du
Commerce international;

L'honorable Arthur C. Eggleton, c.p., député,
ministre de la Défense nationale

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman* (17-11-99)
The Honourable Peter A. Stollery, *Chairman* (24/30-11-99)
The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Finnerty
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, P.C.	Kenny
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Perry
De Bané, P.C.	Taylor
Di Nino	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Stewart (*November 23, 1999*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*November 30, 1999*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*November 30, 1999*).

The name of the Honourable Senator Perry substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*November 30, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart (17-11-99)
Président: L'honorable Peter A. Stollery (24/30-11-99)
Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Finnerty
Bolduc	Grafstein
* Boudreau, c.p.	Kenny
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Perry
De Bané, c.p.	Taylor
Di Nino	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart (*le 23 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 30 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*le 30 novembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Perry est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 30 novembre 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 17, 1999
(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:35 p.m. this day in Room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, Lynch-Staunton, Stewart, and Stollery (6).

Other senators present: The Honourable Senator Roche(1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg, David S. Goetz and Wolfgang Koerner

The Committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2*).

The committee proceeded to study its Future Business.

At 4:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 24 1999
(5)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:40 p.m. this day in Room 160-S, Centre Block, the Deputy Chairman, Honourable Senator Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Corbin, Di Nino, Grafstein, Stollery and Taylor (7).

Other senator present: The Honourable Senator Kenny(1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Wolfgang Koerner.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 novembre 1999
(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, Lynch-Staunton, Stewart et Stollery (6).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Roche(1).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg, David S. Goetz et Wolfgang Koerner.

Le comité reprend l'étude sur les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie (*voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2*).

Le comité procède à l'étude de ses travaux futurs.

À 16 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 1999
(5)

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Andreychuk (*vice-présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Corbin, Di Nino, Grafstein, Stollery et Taylor(7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kenny(1).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Wolfgang Koerner.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend son étude de l'ordre de renvoi concernant les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme

of any international body of which Canada is a member (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2*).

The Honourable Senator Corbin moved, **THAT** the Honourable Senator Peter Stollery be Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

The Vice-Chair invited the Chairman elected to take the Chair.

The Honourable Senator Grafstein moved, **THAT** the Sub-Committee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and of the Honourable Senator Corbin.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

At 3:45 p.m., the committee proceeded *in camera*, to study its Future Business.

At 4:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 30, 1999
(6)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:35 p.m. this day in Room 160-S, Centre Block, the Honourable Senator Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, Finnerty, Grafstein, Kenny, Lynch-Staunton, Perry, Stollery and Taylor(11).

Other senators present: The Honourable Senators Johnson, Mahovlich, Prud'homme, P.C., Roche and Spivak(5).

Also present: The Honourable John B. Stewart, former Chair of the Committee.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz and Wolfgang Koerner.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member (*See committee proceedings of October 26, 1999, issue No. 2*).

APPEARING:

The Honourable Lloyd Axworthy, M.P., P.C.,
Minister of Foreign Affairs and International Trade

international dont le Canada fait partie (*voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2*).

1. L'honorable sénateur Corbin propose **QUE** l'honorable sénateur Peter Stollery soit président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

La vice-présidente invite le président élu à occuper le fauteuil.

2. L'honorable sénateur Grafstein propose **QUE** le sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, de la vice-présidente et de l'honorable sénateur Corbin.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 45, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner ses travaux futurs.

À 16 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 30 novembre 1999
(6)

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, Finnerty, Grafstein, Kenny, Lynch-Staunton, Perry, Stollery et Taylor(11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Johnson, Mahovlich, Prud'homme, c.p., Roche et Spivak(5).

Également présent: L'honorable John B. Stewart, ancien président du comité.

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: David Goetz et Wolfgang Koerner.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend l'étude des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie (*voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2*).

COMPARAÎT:

L'honorable Lloyd Axworthy, député, c.p.,
ministre des Affaires étrangères et du Commerce international:

The Honourable Arthur C. Eggleton, M.P., P.C.,
Minister of National Defence

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Paul Heinbecker, Assistant Deputy Minister (Portfolio:
Global and Security Policy);

Ms Patricia Fortier, Director, Regional Security and
Peacekeeping Division.

From the Department of National Defence:

Vice-Admiral Gary L. Garnett;

Lieutenant-General Raymond R. Henault;

Colonel W. Semianiw.

It was moved by the Honourable John Lynch-Staunton, That the
Honourable John B. Stewart, former Chair of the Committee sit at
the table and be allowed to ask questions to the witnesses.

The question being put on the motion, it was resolved in the
affirmative.

The Honourable Lloyd Axworthy and the Honourable Arthur
C. Eggleton each made an opening statement and then, with the
other witnesses, answered questions.

At 5:10 p.m., the committee proceeded *in camera*.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable Arthur C. Eggleton, c.p.,
ministre de la Défense nationale:

TÉMOINS:

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce internatio-
nal:*

M. Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint (portefeuille: Politi-
que mondiale et sécurité);

Mme Patricia Fortier, directrice, Direction de la sécurité
régionale et du maintien de la paix.

Du ministère de la Défense nationale:

Le vice-amiral Gary L. Garnett;

Le lieutenant-général Raymond R. Henault;

Le colonel W. Semianiw.

Il est proposé par l'honorable John Lynch-Staunton Que
l'honorable John B. Stewart, ancien président du comité, siège à la
table et soit autorisé à poser des questions aux témoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable Lloyd Axworthy et l'honorable Arthur C. Eggleton
font chacun une déclaration et répondent ensuite aux questions
avec l'aide des autres témoins.

À 17 h 10, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 24, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:30 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Senators, now that Senator Stewart has retired, the first item of business today is to elect a chairman. Are there any nominations?

Senator Corbin: I should like to nominate Senator Stollery as Chairman.

The Deputy Chairman: Are there any other nominations? If not, is it agreed that Senator Stollery be the Chairman of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Congratulations, Senator Stollery. The Chair is yours.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Thank very much, senators. Our next item of business is to elect another member to the steering committee. Are there any nominations?

Senator Grafstein: I move that Senator Corbin serve as a member of the steering committee.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Corbin: I accept.

The Chairman: Thank you. If it is acceptable to honourable senators, we will now continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Tuesday, November 30, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:30 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 30 afin d'examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente: Sénateurs, le sénateur Stewart ayant pris sa retraite, nous avons pour tâche première aujourd'hui de procéder à l'élection à la présidence. Y a-t-il des mises en candidature?

Le sénateur Corbin: J'aimerais proposer la candidature du sénateur Stollery à la présidence.

La vice-présidente: Y a-t-il d'autres mises en candidature? Sinon, plaît-il aux honorables sénateurs que le sénateur Stollery soit président du comité sénatorial permanent des affaires étrangères?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Félicitations, sénateur Stollery. Je vous prie de venir occuper le fauteuil.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Merci beaucoup, sénateurs. Nous devons maintenant procéder à l'élection d'un autre membre pour le comité de direction. Y a-t-il des mises en candidature?

Le sénateur Grafstein: Je propose que le sénateur Corbin siège au comité de direction.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Corbin: J'accepte.

Le président: Merci. Si les honorables sénateurs sont d'accord, nous allons poursuivre nos travaux à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mardi 30 novembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, today will be our last meeting to hear testimony on our reference regarding Canada's future role in NATO and peacekeeping. We have heard much in the way of very interesting testimony and have had the opportunity to explore the views of not only Canadian experts and authorities, but also those of our European and American allies.

Our journey has been both fascinating and lengthy, and it is only fitting that, as we prepare to consider our conclusions, we hear from the two ministers who are most involved in determining the future of Canadian foreign and defence policy.

Our committee has come to have great admiration for the way in which Canada's Armed Forces have done their duty in the Balkans. We had remarkable testimony from Colonel Calvin and his men about their crucial role in the Medak Pocket. Our forces were involved in 10 per cent of the strike missions over Kosovo. We will be interested to hear what the ministers have to say, having had many meetings with so many people over the last few months.

As your new chairman, it is with great pleasure and anticipation that I welcome, on behalf of the committee, our distinguished guests, the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, and the Honourable Arthur Eggleton, Minister of National Defence.

Before I invite the ministers to make some brief opening remarks, after which I will open the floor to questions, we have with us Senator John Stewart, my predecessor.

Senator Lynch-Staunton: If I may, Mr. Chairman, I move that Senator Stewart join us at the table.

The Chairman: Senator Stewart, would you like to come to the table? We have a place prepared for you.

Hon. Senators: Hear, hear!

The Chairman: Minister Eggleton, please proceed with your opening remarks.

Hon. Arthur C. Eggleton, Minister of National Defence: Mr. Chairman, I offer my congratulations to you as you assume the chairmanship of this committee. I am delighted to know that the senator who stylizes himself as being from Bloor and Yonge, my favourite neighbourhood, is now in the chair of this prestigious committee.

I am joined today by two people in uniform: Vice-Chief of Defence Staff, Vice-Admiral Gary Garnett, and the Deputy Chief of Defence Staff, Lieutenant-General Ray Henault.

I am pleased, together with my colleague Lloyd Axworthy, to have the opportunity to be part of your study on Canada, NATO and peacekeeping. It is certainly a timely subject, this being

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, notre réunion d'aujourd'hui sera la dernière où nous entendrons des témoignages dans le cadre de notre mandat concernant le rôle futur du Canada dans l'OTAN et le maintien de la paix. Nous avons entendu des témoignages très intéressants et nous avons eu la possibilité d'explorer les opinions des experts et des autorités non seulement du Canada, mais aussi de nos alliés européens et américains.

Notre exploration a été à la fois longue et fascinante et il est tout naturel que, sur le point d'examiner nos conclusions, nous entendions les deux ministres qui contribuent le plus à déterminer l'avenir de la politique étrangère ainsi que de la politique de défense du Canada.

Notre comité a beaucoup d'admiration pour la façon dont les Forces armées canadiennes se sont acquittées de leur mission dans les Balkans. Nous avons reçu un témoignage remarquable du colonel Calvin et de ses hommes au sujet du rôle crucial qu'ils ont joué dans la poche de Medak. Nos forces ont participé à 10 p. 100 des frappes aériennes au Kosovo. Nous sommes intéressés d'entendre ce que les ministres ont à dire après avoir rencontré tellement de gens ces derniers mois.

En tant que votre nouveau président, c'est avec un grand plaisir que j'accueille, au nom du comité, nos éminents invités, l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et l'honorable Arthur Eggleton, ministre de la Défense nationale.

Avant d'inviter les ministres à nous faire une brève déclaration liminaire après laquelle nous leur poserons des questions, je vous signale que mon prédécesseur, le sénateur John Stewart, est des nôtres.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous le permettez, monsieur le président, je propose que le sénateur Stewart se joigne à nous à la table.

Le président: Sénateur Stewart, voudriez-vous venir à la table? Nous vous avons préparé une place.

Des voix: Bravo!

Le président: Monsieur Eggleton, la parole est à vous.

L'honorable Arthur C. Eggleton, ministre de la Défense nationale: Monsieur le président, je tiens à vous féliciter de votre nomination à la présidence de ce comité. Je suis ravi de constater que le sénateur qui se présente comme étant de Bloor et Yonge, mon quartier favori, occupe maintenant le fauteuil de ce prestigieux comité.

Je suis accompagné aujourd'hui de deux personnes en uniforme: le vice-chef d'état-major de la Défense et vice-amiral Gary Garnett, et le sous-chef d'état-major de la Défense, le lieutenant-général Ray Henault.

Je me réjouis, avec mon collègue Lloyd Axworthy, de l'occasion qui m'est offerte de prendre part à votre analyse des rapports entre le Canada, l'OTAN et le maintien de la paix. Le

NATO's fiftieth year, and it is has been marked by very significant operations in Bosnia and Kosovo.

We have developed a new Strategic Concept shaped by the unique challenges that flow from the post-Cold War world, the post-bipolar world. This new concept reflects NATO's thinking about the role it feels it can play in this new world.

[Translation]

My comments today fall into two categories — first, Canada and NATO, and second, NATO and peacekeeping.

[English]

The North Atlantic alliance has been a pillar of Canadian defence policy since the Washington Treaty was signed in 1949. Fifty years on, Canada remains fully committed to NATO and takes its alliance obligations seriously. Our military, like those of the other countries in the alliance, is fewer in number today, but it remains active in NATO in headquarters, exercises and operational units.

Let me give you some examples. We have maintained a steady presence in the Standing Naval Force Atlantic — a force currently commanded by a Canadian — and we make a significant contribution to NATO's Airborne Warning and Control Squadron.

Canada contributes to the NATO Allied Command Europe Mobile Force, and our battalion earmarked, as a result of our 1994 white paper, for the Immediate Reaction Force is prepared to deploy anywhere in the alliance. A Canadian is about to take command of that Allied Command Europe Mobile Force.

As that demonstrates, the Canadian Forces are ready to participate in alliance operations, and there is no better example of this than our participation in the air campaign in Kosovo. Canadian pilots flew 682 combat sorties. As the chairman pointed out, that is nearly 10 per cent of the missions flown against fixed ground targets, and they led about half of the strike missions in which they took part. They took part in a proportionately higher number of missions than the size of the Canadian force present. In fact, Canada was among only five countries that used precision-guided munitions, something we could not have done at the time of the Gulf War. Our capabilities have improved since that period of time.

Canada could make this contribution because our CF-18s are combat-capable, our pilots are first rate, and because the forces we field are interoperable with our allies.

The other area where NATO has been active, which is a rather new role for the alliance in recent years, is peacekeeping. Here, too, Canada is well placed to make a contribution. We have been in Bosnia, for example, since 1991. When NATO mounted its first peace support operation in 1995, Canadian Forces took their place

choix de ce thème arrive certainement à un moment opportun étant donné que le 50^e anniversaire de l'OTAN a été marqué par des opérations importantes en Bosnie et au Kosovo.

Nous avons élaboré un nouveau Concept stratégique, façonné par les défis particuliers à l'après-guerre froide, dans un monde qui n'est plus bipolaire. Ce nouveau concept témoigne de la réflexion de l'OTAN quant à son rôle dans ce nouveau contexte.

[Français]

Mes commentaires porteront sur deux types de relations, celles qui unissent le Canada et l'OTAN et celles de l'OTAN avec les opérations de maintien de la paix.

[Traduction]

L'Alliance de l'Atlantique Nord constitue un pilier de la politique canadienne de défense depuis la signature du Traité de Washington en 1949. Cinquante ans plus tard, le Canada demeure entièrement dévoué à l'OTAN. Nous prenons très au sérieux nos obligations dans le contexte de l'Alliance. La participation de nos militaires ne se dément pas, que ce soit au quartier général de l'OTAN ou dans ses exercices et unités opérationnelles, et ce, malgré un effectif réduit, au même titre que les autres pays membres de l'Alliance.

Permettez-moi de vous citer quelques exemples. Nous avons maintenu une présence régulière au sein de la Force permanente navale de l'Atlantique — laquelle est présentement sous les ordres d'un Canadien et nous jouons un rôle important dans l'escadron aérien de détection lointaine de l'OTAN.

Le Canada est membre de la Force mobile du Commandement allié en Europe de l'OTAN, et notre bataillon affecté à la force de réaction immédiate demeure prêt au déploiement dans n'importe quel pays de l'Alliance. Et un Canadien assumera prochainement le commandement de la Force mobile du Commandement allié en Europe.

Comme nous pouvons le voir, les Forces canadiennes sont prêtes à participer aux opérations de l'Alliance; le meilleur exemple en est notre contribution récente à la campagne aérienne au Kosovo. Les pilotes canadiens ont effectué 682 sorties de combat. Comme le président l'a souligné, cela représente près de 10 p. 100 des missions dirigées contre des objectifs terrestres fixes et ils ont commandé environ la moitié des assauts auxquels ils ont pris part. Ils ont participé à un nombre de missions proportionnellement plus élevé que la taille des Forces canadiennes présentes sur le terrain. En fait, nous étions un des cinq pays à faire usage de munitions à guidage de précision, ce que nous n'aurions pas pu faire au moment de la guerre du Golfe. Nos capacités se sont améliorées entre temps.

Cette contribution du Canada a été rendue possible par l'aptitude au combat de nos CF-18, la compétence de nos pilotes et l'interopérabilité des forces que nous envoyons sur le terrain avec nos alliés.

L'autre domaine d'activité de l'OTAN — un nouveau rôle pour l'Alliance depuis quelques années — est celui du maintien de la paix. Là encore, le Canada est bien placé pour faire sa part. Par exemple, nous sommes en Bosnie depuis 1991 et, lorsque l'OTAN a organisé sa première opération de paix en 1995, les Forces

alongside NATO allies. Again, we have done it this year on the ground in Kosovo. These operations, I might add, are complex and dangerous.

Let me put to rest any idea that Canadian Forces are not properly trained or equipped for the kinds of peace support missions NATO is now doing. We have been arguing for years that the best peacekeepers are well-trained combat soldiers.

[Translation]

This is what we have in the Canadian Forces.

[English]

From a skill perspective, they are among the best soldiers that the alliance can field. Although our modernization program is not complete, as you well know, the Canadian Forces are properly equipped for the kind of peacekeeping that they are carrying out with the alliance. We have ordered new armoured personnel carriers. The Coyote reconnaissance vehicle now deployed in Kosovo is amongst the best of its type in the NATO inventory. I have had generals of other countries tell me that.

Our frigates, which have been part of the NATO standing force in the Atlantic and were deployed close to the former Yugoslavia at one point during the conflict, are first class. They are state of the art. In addition, our jet fighters have performed extremely well.

If the Canadian Forces face a challenge in the area of peace support operations, Mr. Chairman, it is the extremely demanding operational tempo they have been asked to shoulder. The recent announcement that Canada will concentrate its efforts in Bosnia is in part a response to these operational demands. By focusing on Bosnia, we avoid duplicating headquarters, logistics and combat support units. We also regain some flexibility to respond to another crisis, should one occur.

No less important, this redeployment reduces strain on the men and women of the Canadian Forces and on their families. Quality of life amounts to more than just pay, benefits and housing. Being abroad too often is as much a stress on family life as anything else.

The other question I know your committee has addressed is NATO's long-term future in peace support operations and how this relates to the role of the United Nations. These issues are on the minds of many, particularly in the aftermath of Kosovo, but I fear that some of the conclusions being drawn are misconceived.

In 1994, when the government announced its defence policy, we argued that NATO could make a greater contribution to collective and cooperative security than it had in the past. We believed this could include new roles. The new Strategic Concept adopted by the alliance at the Washington Summit in April recognizes that NATO can play a military role beyond the territory

canadiennes y ont pris part, comme nous l'avons fait plus tard au Kosovo. Il s'agit d'opérations complexes et dangereuses.

Permettez-moi de réfuter d'emblée toute suggestion voulant que les Forces canadiennes ne soient pas convenablement entraînées ou équipées pour le genre d'opérations de paix que mène actuellement l'OTAN. Nous soutenons depuis des années que les meilleurs gardiens de la paix sont des soldats bien entraînés au combat.

[Français]

C'est-ce que nous avons au sein des Forces armées canadiennes.

[Traduction]

Au plan des compétences, ils comptent parmi les meilleurs soldats que peut déployer l'Alliance. De plus, même si notre programme de modernisation est toujours en cours, comme vous le savez, les Forces canadiennes sont adéquatement équipées pour les opérations de paix auxquelles se livre l'Alliance. Nous avons commandé de nouveaux transports de troupes blindés et le Coyote présentement déployé au Kosovo compte parmi les meilleurs véhicules de sa catégorie dans le parc de l'OTAN. C'est ce que des généraux d'autres pays m'ont dit.

Nos frégates, qui font partie de la force permanente de l'OTAN dans l'Atlantique et ont été déployées près des côtes de l'ancienne Yougoslavie à l'occasion du conflit, sont de toute première classe, et nos chasseurs offrent un excellent rendement.

Si les Forces canadiennes ont un défi à surmonter dans le domaine des opérations de paix, c'est plutôt celui de la cadence opérationnelle extrêmement exigeante qu'on leur demande de soutenir. L'annonce récente concernant la rationalisation des troupes en Bosnie aidera, en partie du moins, à réduire la demande. En nous concentrant sur la Bosnie, nous évitons le chevauchement des quartiers généraux, des ressources logistiques et des unités de soutien au combat. Nous retrouvons également une certaine latitude qui nous permettra d'intervenir si jamais il survient une autre crise.

Un fait tout aussi important, ce redéploiement réduit le fardeau imposé aux hommes et aux femmes des Forces canadiennes et à leurs familles. La qualité de vie ne se limite pas à la rémunération, aux indemnités et au logement. Être affecté trop souvent à l'étranger perturbe autant la vie familiale que toute autre situation.

L'autre question à laquelle je sais que votre comité s'intéresse est celle des perspectives d'avenir de l'OTAN en ce qui a trait aux opérations de paix et les répercussions qu'elles entraîneraient sur le rôle joué par les Nations Unies. Ces questions préoccupent bien des personnes dans la conjoncture de l'après-Kosovo, mais je trouve erronées certaines des conclusions avancées.

En 1994, lorsque le gouvernement a promulgué sa politique de défense, nous avons soutenu que l'OTAN pourrait contribuer plus que par le passé à la sécurité collective et coopérative; selon nous, cette contribution pourrait inclure de nouveaux rôles. Le nouveau Concept stratégique, adopté par l'Alliance au Sommet de Washington d'avril 1999, reconnaît que l'OTAN peut exercer un

of its members, but not on every occasion or under every circumstance. We cannot do everything and be everywhere. It would be folly to think otherwise. NATO is not transforming itself into the world's policeman.

I also do not believe that it would be wise to assume that there can be set criteria about when the alliance should act. International crises do not follow a predictable pattern, so there is little sense in trying to construct a checklist that will methodically determine NATO's — and for that matter Canada's — response.

As NATO's Strategic Concept suggests, each crisis must be viewed on a case-by-case basis. When there is a consensus that action by the alliance would be appropriate and effective, NATO is in a position to respond.

This point brings to mind another post-Kosovo misconception. NATO may overtake the United Nations as the lead organization for responding to security and humanitarian crises. Such an argument is not consistent with NATO policy; neither does it reflect Canada's position. We continue to believe that the United Nations is the most appropriate multilateral body with the political authority to deal with international security and humanitarian issues.

This outlook is generally shared by our allies, and I believe that recent events are a good measure of what the future holds. NATO's current operations in Kosovo are being conducted under a UN mandate at this point. The international force currently deployed in East Timor is a coalition effort operating under UN resolution. However, Kosovo demonstrated that under very pressing circumstances, gridlock in the UN must not thwart the will of the international community to avert humanitarian tragedies. It was not a signal that the UN is out of business, but there is no doubt that we need to strengthen and reform the capacity of the United Nations to deal with crises that threaten international security or humanitarian principles.

My final point deals with the role of the Canadian forces in advancing Canada's international interests and values. In the Speech from the Throne, the government indicated its intention to emphasize human security. No other arm of government does more to promote this goal than the Canadian Forces. Of course, our skilled diplomats at Foreign Affairs and our dedicated officials at CIDA are vital to putting Canada's goals into action. However, when problems are beyond the reach of aid and diplomacy, the only tool Canada has left to restore human security is the Canadian Forces. Where would the Kosovars be now without the efforts of the Canadian Forces and their allies?

If Canadians want to promote human security, Canada must be able to make a contribution on all fronts — development, diplomacy and Canadian Forces peace support operations. It is a

rôle militaire au-delà des territoires de ses membres. Cependant, ce rôle ne peut pas s'exercer en toutes occasions ou en n'importe quelle circonstance. Nous ne pouvons pas tout faire et être partout; ce serait de la folie que de le croire. L'OTAN ne vit pas présentement une transformation qui vise à en faire le policier de la planète.

Je ne crois pas non plus que nous puissions concevoir des critères qui nous permettraient de définir les circonstances justifiant l'intervention de l'Alliance. Les crises internationales ne se conforment à aucun schéma prévisible; il est donc peu raisonnable de chercher à créer une liste de contrôles qui détermineraient méthodiquement la réaction de l'OTAN et même celle du Canada.

Comme le suggère le Concept stratégique de l'OTAN, chaque crise doit être envisagée au cas par cas. Lorsqu'il y a consensus quant à l'opportunité et à l'efficacité d'une intervention de l'Alliance, l'OTAN est en position de réagir.

Cette question évoque un autre malentendu propre à l'après-Kosovo: je parle de l'inquiétude exprimée par certains à l'effet que l'OTAN pourrait supplanter les Nations Unies comme principal intervenant lorsque des crises de sécurité ou des drames humanitaires surviennent. Une telle hypothèse déroge à la politique de l'OTAN. De plus, elle ne reflète pas la position du Canada. Nous continuons de croire que l'ONU et bel et bien l'instance multilatérale la plus appropriée, ayant l'autorité politique nécessaire au traitement des questions de sécurité internationale et des problèmes d'ordre humanitaire.

Cette perspective est généralement partagée par nos alliés, et je crois que les événements récents présagent bien de ce que réserve l'avenir. Les opérations actuelles de l'OTAN au Kosovo sont menées en vertu d'un mandat de l'ONU. La force internationale présentement déployée au Timor oriental est une coalition sanctionnée par l'ONU. Cependant, l'expérience du Kosovo n'a démontré qu'une chose: dans des circonstances particulièrement urgentes, un blocage à l'ONU ne doit pas entraver la volonté exprimée par la collectivité internationale d'éviter les tragédies humaines. Il ne s'agissait pas d'un indice de la faillite de l'ONU. Mais il ne fait aucun doute que nous devons raffermir la capacité de l'ONU à réagir aux crises qui menacent la sécurité internationale ou les principes humanitaires.

Le dernier sujet que j'aimerais aborder concerne le rôle que jouent les Forces canadiennes afin de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada à l'échelle internationale. Dans le discours du Trône, le gouvernement a indiqué qu'il a l'intention de mettre l'accent sur la sécurité humaine. Aucun autre organe du gouvernement n'est plus actif que les Forces canadiennes dans la promotion de cet objectif. Bien entendu, nos habiles diplomates des Affaires étrangères et nos dévoués représentants de l'ACDI sont indispensables à la réalisation des objectifs du Canada. Mais lorsque les problèmes dépassent le cadre des programmes d'aide de la diplomatie, les Forces canadiennes sont le seul outil dont le Canada dispose pour rétablir la sécurité humaine. Où seraient les Kosovars aujourd'hui sans les efforts des Forces canadiennes et de leurs alliés?

Pour promouvoir la sécurité humaine, le Canada doit être en mesure de participer sur tous les fronts — le développement, la diplomatie et les opérations de paix des Forces canadiennes. Il

matter of balancing soft power and military capabilities — soft power when the situation is right for this approach and stronger means when soft power cannot prevail alone.

[Translation]

Simply put, promoting human security will require capable military forces.

[English]

In closing, I welcome again your interest in Canada, NATO and peacekeeping. It certainly is a subject worthy of the attention that you have given it, and I look forward to further dialogue on this matter after my colleague, the Minister of Foreign Affairs, makes his remarks.

Hon. Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs: Mr. Chairman, let me add my words of congratulations to you on assuming the chair of this committee. I wish you well in the very comprehensive and extensive work ahead.

Let me also welcome the presence of Senator Stewart, who has committed himself for so long to the study of these matters in the Senate and in this Parliament. It is encouraging to see him around the table to add his views to these matters.

[Translation]

When Canadians think about our engagement with the world, our tradition of peacekeeping and peacemaking is undoubtedly among the first things that come to mind. I therefore welcome the Senate Foreign Affairs Committee consideration of the subject and the opportunity, with Minister Eggleton, to respond to your questions. This is a very important and timely message.

[English]

Mr. Chairman, I should like to refer to your opening statement, where you said you have had the occasion to visit and examine a number of the important considerations.

Just recently I returned from Kosovo, where I spent a period of time talking to the United Nations and NGO communities about the implementation and application of Canada's commitment to help rebuild, reform and revitalize the society. I also used that occasion to engage actively with the political leadership, both Serb and Albanian, in Kosovo. I spent a good part of an afternoon in direct dialogue with the political leaders in that area. The basic message was that it is important that reconciliation be the foremost objective and that security and stability must be assured for all people in Kosovo, not just one group or another. I would be glad to report to members of this committee more extensively on some of those discussions and some of the reactions we experienced during that period of time.

Contrary to initial expectations, virtually all Kosovar refugees have now returned home. However, at the same time — and I say this sadly — there is continued violence against minority groups, both Serb and Roma. As part of the mandate that has been assumed by KFOR, the United Nations and the OSCE, it is

s'agit de trouver un juste équilibre entre la puissance douce et les capacités militaires. Faire appel à la puissance douce lorsque la situation s'y prête. Et recourir à des moyens plus musclés lorsque la puissance douce ne peut prévaloir à elle seule.

[Français]

Autrement dit, pour promouvoir la sécurité humaine, il faut s'appuyer sur des forces militaires adéquates.

[Traduction]

Pour conclure, je me réjouis de l'intérêt que manifeste votre comité à l'égard du Canada, de l'OTAN et du maintien de la paix; ce sujet mérite bien l'attention que vous lui avez accordée et j'ai l'intention de poursuivre le dialogue avec vous à ce sujet lorsque mon collègue, le ministre des Affaires étrangères, aura fait sa déclaration.

L'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères: Monsieur le président, permettez-moi de vous féliciter moi aussi pour votre nomination à la présidence de ce comité. Je vous souhaite bonne chance pour les travaux très approfondis qui vous attendent.

Je me réjouis également de la présence du sénateur Stewart, qui étudie ces questions depuis si longtemps au Sénat et au Parlement. Il est encourageant de le voir présent à cette table pour apporter sa contribution.

[Français]

Quand les Canadiens considèrent leur classement dans le monde, notre tradition de maintien de la paix vient sans doute à leur esprit. En conséquence, j'appuie l'étude que vous entreprenez de ce sujet. C'est une bonne occasion de vous adresser la parole, avec mon collègue, M. Eggleton, et de répondre à vos questions. C'est un message très important et contemporain.

[Traduction]

Monsieur le président, en ouvrant la séance, vous avez dit que vous aviez eu l'occasion d'examiner un certain nombre de considérations importantes.

Je suis rentré récemment du Kosovo où j'ai passé un certain temps à parler, aux Nations Unies et aux ONG, de la mise en oeuvre de l'engagement du Canada à aider à rebâtir, reformer et revitaliser la société. J'ai également profité de cette occasion pour discuter activement avec les dirigeants politiques serbes et albanais du Kosovo. J'ai passé presque tout un après-midi à dialoguer directement avec les dirigeants politiques de la région. Je leur ai avant tout fait valoir qu'il était important de se fixer la conciliation comme objectif premier et d'assurer la sécurité et la stabilité pour toute la population du Kosovo, et pas seulement un groupe ou l'autre. Je me ferai un plaisir de relater plus longuement aux membres du comité certaines de nos discussions de même que certaines réactions que nous avons constatées au cours de cette période.

Contrairement aux attentes initiales, pratiquement tous les réfugiés kosovars sont maintenant rentrés chez eux. Néanmoins, en même temps, les actes de violence se poursuivent malheureusement contre les groupes minoritaires, qu'ils soient serbes ou Romanis. Dans le cadre du mandat assumé par la

important that we put every effort into ensuring that there is equal, appropriate and proportional treatment for everyone.

One of the most important considerations that struck me while I was there was the important and sometimes highly dangerous role played by the media. Some of you will recall a report issued a couple of years back on the causes of the genocide in Rwanda. It pointed out that one of the most unhealthy causes of what took place was the way in which the media promoted the ethnic hatred, violence and hostility of one group against the other.

That is certainly a continuing case in Kosovo itself. As part of our \$100 million contribution approved by cabinet just a few weeks ago, we are examining how we can substantially support and improve the independence of the media in an attempt to create more cultural tolerance in that society. It is not easy and will take a long time, but it is one of the important objectives we have set for ourselves.

This issue brings to mind — because it is pertinent to the examination by this committee — the recent report tabled in the United Nations on the massacre in Srebrenica. It was a strong condemnation of those who were involved, notably Karadzic and Mladic, who were indicted by the War Crimes Tribunal, and points out that war crimes and crimes against humanity are being committed. International war crimes are very much a matter of holding people accountable.

The report also lays significant responsibility on the United Nations and the international community for their failure to take adequate measures to protect civilians in this conflict. War has not disappeared. It has just grown inwards, and the victims of war are civilians. Ninety per cent of the victims of war in the Balkans are civilians, mainly innocent people.

It is the important responsibility of the international community to try to protect those innocent, vulnerable people against atrocities, massacres, ethnic cleansing and the new pantheon of standards that this world is trying to resurrect and to promote. As Secretary-General Kofi Annan said, the UN experience in Bosnia was as much a moral cause as a military conflict. The tragedy of Srebrenica will haunt our history forever. In the attempt to promote safe areas, the international community failed to take adequate actions in support of humanitarian law, with horrific results.

Those are lessons we cannot forget. We cannot simply put them on the shelf of history and say that they have no importance to us, because the examples of Rwanda and Srebrenica were in our minds when we came to deal with the question of Kosovo.

There is no doubt that undertaking an armed intervention on behalf of humanitarian means is one of the most difficult decisions one can take in the international arena, and no one takes it lightly. However, at the same time, it is understood that if we are to have a rule of law and if we are to have standards that protect civilians

KFOR, les Nations Unies et l'OSCE, il est important que nous n'épargnions aucun effort pour que tout le monde soit traité de façon juste et équitable.

Une des principales choses qui m'ont frappé lors de mon séjour là-bas est le rôle important et parfois très dangereux joué par les médias. Certains d'entre vous se souviendront d'un rapport publié il y a deux ans environ sur les causes du génocide au Rwanda. Il soulignait qu'une des causes les plus malsaines de cette tragédie a été la façon dont les médias ont stimulé la haine ethnique, la violence et l'hostilité entre les deux groupes.

C'est certainement ce qui se passe toujours au Kosovo. Dans le cadre de notre contribution de 100 millions de dollars que le Cabinet a approuvée il y a quelques semaines, nous examinons comment nous pouvons soutenir et améliorer l'indépendance des médias dans le but de favoriser une plus grande tolérance culturelle au sein de cette société. Ce n'est pas facile et cela prendra beaucoup de temps, mais c'est l'un des principaux objectifs que nous nous sommes fixés.

Cette question m'amène à vous parler, étant donné que c'est relié à l'étude de votre comité, du récent rapport déposé aux Nations Unies sur le massacre de Srebrenica. Ce rapport condamne sévèrement les responsables, surtout Karadzic et Mladic, qui ont été reconnus coupables par le Tribunal des crimes de guerre et souligne que des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité sont perpétrés. En pareil cas, il s'agit surtout d'exiger des comptes.

Le rapport attribue également une part de responsabilité importante aux Nations Unies et à la communauté internationale pour n'avoir pas su prendre les mesures voulues pour protéger les civils dans ce conflit. La guerre n'est pas terminée. Elle s'est seulement internalisée et ses victimes sont des civils. Quatre-vingt-dix pour cent des victimes de la guerre dans les Balkans sont des civils, surtout des innocents.

La communauté internationale a la responsabilité de protéger ces innocents, de protéger les gens vulnérables contre les atrocités, les massacres, l'épuration ethnique et le nouveau panthéon de normes que ce monde tente de ressusciter et de promouvoir. Comme l'a déclaré le secrétaire général Kofi Annan, l'expérience de l'ONU en Bosnie était autant une cause morale qu'un conflit militaire. La tragédie de Srebrenica hantera notre histoire pour toujours. Dans sa tentative d'établir des zones sûres, la communauté internationale n'a pas su prendre des mesures voulues pour faire respecter le droit humanitaire, ce qui a eu d'horribles résultats.

Ce sont des leçons que nous ne pouvons pas oublier. Nous ne pouvons simplement pas les placer sur l'étagère de l'histoire en disant qu'elles n'ont aucune importance pour nous, car nous avions à l'esprit l'exemple du Rwanda et de Srebrenica lorsque nous avons été confrontés au conflit au Kosovo.

Il ne fait aucun doute que la décision de lancer une intervention armée pour des raisons humanitaires est une des plus difficiles que l'on puisse prendre sur la scène internationale et personne ne la prend à la légère. Toutefois, en même temps, il est entendu que, pour assurer la primauté du droit et le respect de normes qui

against war crimes, then we must be prepared to enforce that law at some point. We must be prepared to provide that protection.

It is true that the vast majority of international crises should be handled through negotiation, targeted sanctions and various kinds of persuasion and pressure. This committee knows better than most, because of its study, how long that took to happen in the case of Kosovo. It took almost two years of active effort to provide diplomatic and political solutions to the matter in a wide variety of fora, in a wide variety of methods and by a wide variety of actors. Yet, ultimately it failed.

There are times — and this is one of the key questions of our era as we change centuries — when you have to go beyond the traditional notion of peacekeeping in order to protect the lives of innocent people caught up in these conflicts. There are rare occasions when military force needs to be used to stop grievous human rights abuses.

I would remind you that this is consistent with our own government's commitment to human security as enunciated in the recent Throne Speech. Over the last two or three years, my colleagues and I have been slowly working out an approach to our international responsibilities that increasingly see individuals and the security risks they face as important as national security risks. I am not saying that national security risks are not there and are not still part of our environment, but the risk to people, to individuals, increasingly becomes a priority agenda. Whether it is a risk from terrorists, a risk from warlords, a risk created by governments committing atrocities on their own people, or a risk by organized criminals or drug traders, the reality is that we must begin reformulating standards, practices and institutions to take into account the individual insecurity faced by some people. Without that protection, all the other objectives we face, whether it is to help in development or to create stable societies or to create any sense of a future, become undermined and eroded. Therefore, it is very imperative that we put our minds — parliament, government and civil societies — together in finding an effective and appropriate means by which we can implement and activate a human security agenda. We must think about how Canada can contribute in these efforts.

Secretary-General Annan, at the opening of the General Assembly this fall, put the question of humanitarian intervention at the very centre of the international agenda and challenged countries such as ours and all others to come back with answers and responses. It is also one of the important initiatives that we are taking at the United Nations, as I will describe later. The forms of intervention that we are talking about and that you are studying must be founded and based upon a legitimate rationale of human security, but, in addition, they must be commensurate with the political will and the capacity to respond.

This humanitarian imperative to uphold security and to protect the safety of people is clearly challenging traditional concepts about the nature of peacekeeping, the nature of military responsibilities and the nature of security itself. It is changing the nature of peacekeeping, which has evolved dramatically from the

protègent les civils contre les crimes de guerre, nous devons être prêts à faire respecter le droit. Nous devons être prêts à assurer cette protection.

Il est vrai que la majorité des crises internationales devraient être réglées au moyen de la négociation, de sanctions ciblées et de divers moyens de persuasion et de pression. Votre comité est particulièrement bien placé pour savoir, en raison de son étude, combien cela a été long dans le cas du Kosovo. Il a fallu près de deux ans d'efforts soutenus pour trouver des solutions diplomatiques et politiques à ce problème, dans diverses tribunes, au moyen de diverses méthodes et en faisant intervenir divers acteurs. Finalement, ces efforts ont échoué.

Il arrive parfois — et c'est l'une des grandes questions de notre époque à l'aube du prochain siècle — qu'il faille déplacer le concept traditionnel du maintien de la paix pour protéger la vie des innocents pris au milieu de ces conflits. Il existe de rares occasions où il faut déployer la force militaire pour mettre un terme aux violations des droits de l'homme.

Je vous rappelle que c'est conforme à l'engagement que notre propre gouvernement a pris de protéger la sécurité humaine dans le récent discours du Trône. Depuis deux ou trois ans, mes collègues et moi-même nous sommes progressivement dirigés vers une conception de nos responsabilités internationales qui considère de plus en plus que les risques pour la sécurité des personnes sont aussi importants que les risques pour la sécurité nationale. Je ne veux pas dire que les risques pour la sécurité nationale n'existent plus, mais que le risque pour les gens, pour les personnes, devient de plus en plus une priorité. Qu'il s'agisse des risques venant des terroristes, des seigneurs de la guerre, des gouvernements qui commettent des atrocités contre leur propre peuple ou du crime organisé ou des trafiquants de stupéfiants, nous devons commencer à reformuler nos normes, nos pratiques et nos institutions en tenant compte de l'insécurité qui menace certaines personnes. Sans cette protection, tous nos autres objectifs, qu'il s'agisse de contribuer au développement, de créer des sociétés stables ou de promettre un avenir deviennent compromis. Par conséquent, il est essentiel que le Parlement, le gouvernement et les sociétés civiles s'entendent pour trouver des moyens efficaces et adéquats de mettre en oeuvre et d'activer un programme de sécurité humaine. Nous devons réfléchir à la façon dont le Canada peut contribuer à ces efforts.

À l'ouverture de l'Assemblée générale, cet automne, le secrétaire général, M. Kofi Annan, a inscrit la question de l'intervention humanitaire au centre du programme international et a mis au défi les pays comme le nôtre à proposer des solutions et des réponses. C'est également l'une des importantes initiatives que nous prenons aux Nations Unies et dont je vous parlerai plus tard. Les formes d'intervention dont nous parlons et que vous étudiez doivent se fonder sur une justification légitime de la sécurité humaine, mais elles doivent également correspondre à la volonté politique et à la capacité d'intervention.

Cet impératif humanitaire de protéger la sécurité des personnes remet certainement en question les concepts traditionnels du maintien de la paix, des responsabilités militaires et de la sécurité proprement dite. Il change la nature du maintien de la paix qui a évolué de façon spectaculaire depuis que Lester Pearson a

mid-1950s when Lester Pearson helped create the concept. At that time, peacekeepers simply monitored a ceasefire line between opposing armies. Today, peacekeeping is a complex, integrated, sophisticated effort of combined actions between military personnel, NGOs and international organizations, all combining their efforts to create a new framework in which people can have a sense of their own security against risk. I can give you the best examples from the time I spent in Kosovo a week ago.

At the end of the day, I was flown to the Canadian sector just outside of Pristina, where Colonel Ward and his associates, as part of their project in securing the zone, had taken on responsibility for beginning to rehabilitate schools and housing in certain parts of that sector. It was fascinating, heartwarming and encouraging to see a partnership develop. The departing Serb forces had put some 400 land mines in the vicinity of a school so as to make it unusable. The Armed Forces provided a security rim in which Canadian deminers from the Wolf Flats group in Alberta and a group from Cape Breton were brought in to remove land mines so that the school could be reopened. They worked in combination with a construction group from Montreal, who were helping to rebuild the walls, ceilings and roofs so the kids could come back in and continue their education.

If we want to talk about the new face of intervention, the new face of peacekeeping, the new aspect of peace building, it was there in that one small microcosm of our peacekeepers, working in combination with the international community, with NGOs and with the private sector to create a new environment for that community and village just south of Pristina. That is exactly the kind of model and pilot project that we are beginning to expand and develop around the globe as a way of making a Canadian contribution. In other words, the increasingly human dimension of armed conflicts require a much more complex and demanding response than the old textbooks would require.

Let me relate that to the work we are doing at the United Nations itself, where we took our seat at the Security Council in January. In February, we initiated an open debate in the council on the protection of civilians in armed conflict. This was based on the recommendation that civilians are the targets and are not just inadvertent victims. They are the specific objective of direct military action. Civilians become the pawns. They are used to achieve the ends of those responsible for the conflict.

We had a very active and open debate. As a result of this initiative, Secretary-General Kofi Annan tabled a report this fall on the protection of civilians in armed conflict. Among his recommendations, several related to peacemaking and peacekeeping, such as: improving the UN's capacity to plan and deploy missions rapidly; deploying military observers early to ensure the security of refugee camps; considering preventive peacekeeping deployments; and considering appropriate enforcement actions in the face of massive and ongoing human rights abuses.

contribué à créer ce concept, au milieu des années 50. À l'époque, les Casques bleus se contentaient de surveiller une ligne de cessez-le-feu entre les belligérants. Aujourd'hui, le maintien de la paix est un ensemble complexe, intégré et bien orchestré d'interventions de la part du personnel militaire, des ONG et des organismes internationaux qui combinent tous leurs efforts pour créer un nouveau cadre dans lequel les gens se sentiront protégés contre les risques. Je peux vous citer d'excellents exemples dont j'ai été témoin pendant mon séjour au Kosovo, il y a une semaine.

À la fin de la journée, j'ai pris l'avion jusqu'au secteur canadien, à l'extérieur de Pristina, où le colonel Ward et ses adjoints, qui ont entrepris de sécuriser la zone, ont commencé à remettre en état les écoles et les logements de certains quartiers de ce secteur. J'ai trouvé fascinant, réconfortant et encourageant de constater cette collaboration. Lorsque les forces serbes se sont retirées, elles ont placé environ 400 mines terrestres au voisinage de l'école afin de la rendre inutilisable. Les forces armées ont créé un cordon de sécurité à l'intérieur à l'intérieur duquel les démineurs canadiens du groupe Wolf Flats, de l'Alberta, et un groupe du Cap-Breton sont venus enlever les mines afin que l'école puisse être rouverte. Ils ont travaillé en collaboration avec un groupe de construction de Montréal qui a aidé à rebâtir les murs, les plafonds et les toitures afin que les enfants puissent revenir pour suivre leur scolarité.

Si nous voulons parler du nouveau visage de l'intervention, du nouveau visage du maintien de la paix, du nouveau visage de l'édification de la paix, il était bien apparent dans ce petit microcosme où nos Casques bleus travaillaient en collaboration avec la communauté internationale, avec les ONG et le secteur privé pour créer un nouvel environnement pour cette collectivité et ce village situé juste au sud de Pristina. C'est exactement le genre de modèle et de projet pilote que nous commençons à développer dans le monde pour apporter la contribution du Canada. Autrement dit, la dimension de plus en plus humaine des conflits armés exige une réponse beaucoup plus complexe et exigeante que ne le prévoyait l'ancien concept.

J'aimerais vous parler du travail que nous accomplissons aux Nations Unies où nous avons occupé notre siège au Conseil de sécurité en janvier. En février, nous avons lancé au conseil un débat ouvert sur la protection des civils dans les conflits armés. Il portait du principe que les civils sont les cibles et pas seulement des victimes indirectes. Ils sont la cible d'une action militaire directe. Les civils deviennent des pions sur l'échiquier. On se sert d'eux pour atteindre le but visé par les responsables du conflit.

Nous avons eu un débat très animé et très ouvert. À la suite de cette initiative, le secrétaire général, Kofi Annan, a déposé cet automne un rapport sur la protection des civils dans les conflits armés. Plusieurs de ses recommandations portaient sur l'établissement et le maintien de la paix et visaient notamment à améliorer la capacité de l'ONU à planifier et à déployer rapidement des missions; le déploiement d'observateurs militaires dès le début du conflit pour assurer la sécurité des camps de réfugiés; l'examen d'un déploiement préventif de forces de maintien de la paix ainsi que l'examen des mesures d'application appropriées en cas de violations massives et constantes des droits de l'homme.

Based upon that report, we are now using our time on the council to push for much more effective missions, to broaden the notion of security itself to include that human dimension, and to ensure that the mandate of peacekeeping established by the United Nations and others will also incorporate the mandate to protect civilians.

As a result, in the last month, peacekeeping missions for East Timor and Sierra Leone have been set up in a precedent-setting fashion. Both of those resolutions clearly establish that UN peacekeepers have the right to use all necessary means in order to protect civilians. This is a council first. It demonstrates that the sequence of events, beginning with our initiative of last February, has led to the kind of peacekeeping force that would have prevented the atrocities in Srebrenica and Rwanda. It would have allowed the UN to apply and to use its peacekeepers appropriately to protect against those abuses.

We recognize — as the Minister of National Defence just talked about — that in order to enhance its capacity, the United Nations must be strengthened. It needs standby arrangements and rapid response arrangements. Again, Canada has very much taken the lead in this regard.

As much as we need the military rapid response, we also need the civilian rapid response. We need the blue elements and the white elements working together, as was described earlier in relation to Kosovo.

One of the key questions is this: How do we mobilize our resources and integrate ourselves? The Minister of National Defence, the Minister of International Cooperation, the Solicitor General and myself work together as an international team to ensure that we can provide the necessary resources as quickly as possible in these demanding circumstances. What we are doing now in Kosovo is a prime example of that new team or partnership approach.

We are finding — and this is equally important and goes back to the issue that Mr. Eggleton was raising — that we do not always have to be on the ground to demonstrate our commitment. One of the most important demands we receive is to apply the skills and experience Canadians have acquired over the last 40 years of peacekeeping to help train countries that are prepared to get involved. The Department of National Defence is actively involved through its military training program and through the Pearson Peacekeeping Centre in Nova Scotia and Montreal in the training of peacekeeping officers from armies, air forces and navies around the world. We are probably the foremost experts in this fundamental question of civil-military relations.

How do we combine that new integration of military and civilian actions? We are imparting, transferring and sharing that knowledge with other countries. We are very much in demand in terms of specialized skills. We were the only non-African country to participate in a peacekeeping mission in a central African

Nous appuyant sur ce rapport, nous profitons de notre temps de parole au Conseil pour réclamer des missions beaucoup plus efficaces, pour élargir la notion de sécurité de façon à y inclure cette dimension humaine et pour faire en sorte que le mandat de maintenir la paix établi par les Nations Unies et d'autres intègre également le mandat de protéger les civils.

C'est ainsi que le mois dernier, des missions de maintien de la paix ont été constituées pour le Timor oriental et le Sierra Leone et cela de façon entièrement nouvelle. Ces deux résolutions établissent clairement que les Casques bleus des Nations unies ont le droit d'utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils. C'est une grande première pour le Conseil de sécurité. Cela démontre que les événements qui se sont produits depuis notre initiative de février dernier ont conduit au genre de forces de maintien de la paix qui auraient pu empêcher les atrocités à Srebrenica et au Rwanda. Cela aurait permis aux Nations Unies d'appliquer et d'utiliser ces Casques bleus adéquatement pour protéger contre de tels abus.

Nous reconnaissons — comme le ministre de la Défense nationale vient de le dire — que pour accroître leur capacité, il faut renforcer les Nations Unies. Il faut une force permanente et une force d'intervention rapide. Là encore, le Canada a pris beaucoup d'initiatives.

Nous avons besoin d'une intervention militaire rapide, mais il nous faut aussi une intervention civile rapide. Il faut que la composante bleue et la composante blanche travaillent ensemble, comme on en a parlé à propos du Kosovo.

L'une des principales questions qui se pose est la suivante: Comment mobiliser nos ressources et les intégrer? Le ministre de la Défense nationale, le ministre de la Coopération internationale, le solliciteur général et moi-même travaillons ensemble en tant qu'équipe internationale pour que nous puissions fournir les ressources le plus rapidement possible dans ces circonstances exigeantes. Ce que nous faisons actuellement au Kosovo est un excellent exemple de ce nouveau travail d'équipe ou de ce partenariat.

Nous constatons — c'est tout aussi important et cela nous ramène à la question que M. Eggleton a soulevé — que nous n'avons pas toujours à être présents sur le terrain pour démontrer notre engagement. L'une des principales demandes que nous recevons est d'appliquer les compétences et l'expérience que les Canadiens ont acquises au cours des 40 dernières années de maintien de la paix pour aider à former les pays prêts à participer. Le ministère de la Défense nationale participe activement, par l'entremise de son programme d'entraînement militaire et du centre de maintien de la paix Lester Pearson, en Nouvelle-Écosse et à Montréal, à la formation des officiers de maintien de la paix des armées, des aviations et des marines des pays du monde entier. Nous sommes sans doute les principaux experts de cet aspect fondamental des relations civilo-militaires.

Comment assurer cette nouvelle intégration des interventions militaires et civiles? Nous partageons ces connaissances avec d'autres pays. Nous sommes très en demande en ce qui concerne ces compétences spécialisées. Nous avons été le seul pays non africain à participer à une mission de maintien de la paix dans une

republic. Why? The Department of National Defence has a highly competent bilingual communications team. No country other than Canada could provide that service. One reason there is such a demand is because we have unique skills and expertise to bring to bear.

We are going through some fundamental, dramatic and fascinating changes. Canada is very much at the centre of those changes, helping to shape them, formulate them and supply them. It is a work-in-progress. No one has complete answers yet. However, the work of this committee and the examination that we can do as parliamentarians — thus creating a broader debate in our own country and with other countries — will give us not only the tools we need but the concepts we need to help create a new world based upon the humanitarian human principles I outlined earlier.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Eggleton, you pointed out that Canada, in its own discretion, can go beyond its territory. It cannot go everywhere, however. Each emergency situation must be examined case by case. Any intervention is done after a consensus is achieved.

What is a consensus in NATO? There are 19 member countries. I gather the word "consensus" was chosen deliberately. It does not mean unanimity. What do you mean by "consensus"?

Mr. Eggleton: They are not formal votes. Consensus is generally unanimity or at least no one expressing a strong objection to a matter. Countries may not completely subscribe to what is being proposed, but unless they indicate a formal objection, the consensus stands.

A consensus was well demonstrated throughout the Kosovo air campaign. Throughout that crisis, NATO was able to maintain a consensus.

Senator Lynch-Staunton: I do not want to get into that because if we had to relive Kosovo, it may not be the same script.

Let us say the five or six major powers, led by NATO, decide on a course of action and that two or three of the minor players disagree. Would that stop the action from taking place?

Mr. Eggleton: In my time, I have not seen that particular circumstance arise.

Senator Lynch-Staunton: It is a hypothetical question.

Mr. Eggleton: The Minister of Foreign Affairs, who was also there — we were both there, although not at the same time — may have further thoughts. However, in the time that I was there, a general consensus was reached on items.

république d'Afrique centrale. Pourquoi? Le ministère de la Défense nationale a une équipe de communication bilingue très compétente. Aucun pays à part le Canada ne pouvait fournir ce service. Si nous sommes tellement en demande c'est parce que nous possédons des compétences et des connaissances très particulières.

Nous traversons une période de changements fondamentaux, spectaculaires et fascinants. Le Canada est tout à fait au centre de ces changements et contribue à les modeler, à les formuler et à les créer. Ce travail est en train de se faire. Personne n'a encore de solutions complètes. Néanmoins, les travaux de votre comité et l'examen auquel nous pouvons nous livrer à titre de parlementaires — ce qui élargit le débat au Canada et avec d'autres pays — nous apporteront non seulement les instruments dont nous avons besoin, mais les concepts nécessaires pour créer un monde nouveau fondé sur les principes humanitaires dont j'ai parlé tout à l'heure.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Eggleton, vous avez souligné que le Canada pouvait intervenir en dehors de son territoire. Néanmoins, il ne peut pas aller partout. Chaque situation d'urgence doit être examinée une par une. Toute intervention a lieu une fois que l'on est parvenu à un consensus.

Comment établit-on un consensus au sein de l'OTAN? Il y a 19 pays membres. Je suppose que vous avez employé délibérément le mot «consensus». Cela ne veut pas dire l'unanimité. Qu'entendez-vous par «consensus»?

M. Eggleton: Il n'y a pas de votes formels. Le consensus correspond généralement à l'unanimité ou du moins au fait que personne n'exprime de fortes objections sur une question. Les pays ne souscriront peut-être pas entièrement à ce qui est proposé, mais à moins qu'ils ne fassent formellement part de leurs objections, il y a consensus.

La campagne de frappes aériennes au Kosovo a fait clairement l'objet d'un consensus. Pendant toute cette crise, l'OTAN a pu maintenir un consensus.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je m'abstiendrai de me lancer sur ce sujet, car si nous devions revivre le Kosovo, le scénario ne serait peut-être pas le même.

Disons que les cinq ou six grandes puissances, dirigées par l'OTAN, décident d'adopter un plan d'action, mais que deux ou trois des puissances mineures ne soient pas d'accord. Qu'est-ce qui empêcherait le déroulement de ce plan d'action?

M. Eggleton: Personnellement, je n'ai pas encore vu la chose se produire.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est une question hypothétique.

M. Eggleton: Le ministre des Affaires étrangères, qui était également là-bas — nous y sommes allés tous les deux, même si ce n'était pas en même temps — pourra peut-être vous en dire plus. Néanmoins, lorsque j'étais là-bas, il y a eu un consensus général.

Senator Lynch-Staunton: Minister Axworthy, let me talk about the very eloquent appeal you made supporting human security and the protection of civilians in armed conflict.

We have had these types of cases in Tibet and Northern Ireland, although hopefully they are coming to an end, and of course in Chechnya. Chechnya can be compared to Kosovo — civilians, refugees and a destruction of property. Yet NATO, as far as I know, has never considered Chechnya a territory where military intervention to stop the bloodshed would be essential. What is the difference in the approach of disinterest taken in Chechnya? Why is there disinterest in Chechnya on behalf of NATO and the UN and such a commitment to Kosovo, where the two situations are comparable?

Mr. Axworthy: First, senator, I would not say there is disinterest. In fact, there has been a widespread interest.

Senator Lynch-Staunton: I know you have made statements, but the Security Council has not been seized with the Chechnya situation.

Mr. Axworthy: That goes back to what Mr. Eggleton said earlier. There are times where issues cannot go on the agenda because of the veto power of certain of the permanent five. We have tried unsuccessfully as an elected member of the council to bring the Chechnya issue forward, but we have been stymied for obvious reasons.

Senator Lynch-Staunton: You could move a resolution.

Mr. Axworthy: We could move a resolution only on the agreement, if we get it on the agenda. We have raised it through our permanent representative, but we have not been able to get the debate or discussion engaged.

Certain reports have come back, which also happened in the case of Kosovo. In the buildup to the March campaign, again we tried a variety of ways to have the issue considered by the Security Council and were not, as an elected member, able to override the veto powers of the permanent five, which may be a topic for another discussion with the committee. There are some structural defects in the United Nations.

Senator Lynch-Staunton: The Security Council has the veto power. When Kosovo was not brought to the Security Council, NATO immediately acted on its own. Why not in this situation?

Mr. Axworthy: In this sense, again, circumstances were judged. We had been through a two-year period of attempting to find ways of coming to grips with the humanitarian crisis in Kosovo and were not able to find a satisfactory answer. We could not get a stoppage of the actions of the Milosevic regime at that point in time.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Axworthy, permettez-moi de parler de l'appel très éloquent que vous avez lancé pour la sécurité humaine et la protection des civils dans les conflits armés.

Nous nous sommes trouvés devant ce genre de confrontations au Tibet et en Irlande du Nord, même si l'on peut espérer en voir la fin et, bien entendu, en Tchétchénie. La Tchétchénie peut se comparer au Kosovo pour ce qui est des civils, des réfugiés et de la destruction des biens. Néanmoins, à ma connaissance, l'OTAN n'a jamais considéré la Tchétchénie comme un territoire où une intervention militaire est indispensable pour faire cesser les effusions de sang. Quelle est la différence qui explique le manque d'intérêt vis-à-vis de la Tchétchénie? Pourquoi ce manque d'intérêt de la part de l'OTAN et de l'ONU alors qu'on a pris de tels engagements envers le Kosovo. En quoi les deux situations se comparent-elles?

M. Axworthy: Tout d'abord, sénateur, je ne dirais pas qu'il y a un manque d'intérêt. En fait, l'intérêt est très grand.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je sais que vous avez fait des déclarations en ce sens, mais le Conseil de sécurité n'a pas été saisi de la situation en Tchétchénie.

M. Axworthy: Cela nous ramène à ce que M. Eggleton a dit tout à l'heure. Il arrive parfois que certaines questions ne soient pas inscrites à l'ordre du jour à cause du droit de veto de certains des cinq membres permanents. Nous avons essayé, sans succès, en tant que membre élu du Conseil, d'amener sur le tapis la question de la Tchétchénie, mais nous en avons été empêchés pour des raisons évidentes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous pourriez proposer une résolution.

M. Axworthy: Nous pourrions proposer une résolution uniquement sur l'accord, si nous pouvons l'inscrire à l'ordre du jour. Nous avons soulevé la question par l'entremise de notre représentant permanent, mais sans avoir pu lancer le débat ou la discussion.

Des rapports ont été présentés, comme c'est arrivé également dans le cas du Kosovo. En préparation de la campagne de mars, nous avons essayé par divers moyens de faire examiner la question par le Conseil de sécurité, mais en tant que membre élu, nous n'avons pas réussi à l'emporter sur le droit de veto des cinq membres permanents, ce qui pourrait faire l'objet d'une autre discussion avec le comité. Certains défauts structurels existent aux Nations Unies.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Conseil de sécurité a le droit de veto. Lorsque la question du Kosovo n'a pas été soumise au Conseil de sécurité, l'OTAN a immédiatement agi de son propre chef. Pourquoi pas dans ce cas-ci?

M. Axworthy: Là encore, on a tenu compte des circonstances. Cela faisait deux ans que nous cherchions des moyens de résoudre la crise humanitaire au Kosovo sans pouvoir trouver de réponse satisfaisante. Nous ne pouvions pas obtenir un arrêt des agissements du régime Milosevic.

I had my original meeting with the Russian Foreign Minister earlier this year. The Russians made the case that they were subjected to a variety of terrorist attacks from Chechnya, a province within their country, and they were simply attempting to interdict those attacks.

Clearly they have expanded their operations, a matter very forcefully addressed at the recent OSCE meeting. It also will be a topic of active exchange at the G8 Foreign Ministers meeting in two-weeks' time.

It does not always have to be one or the other. A number of international vehicles can be used to apply the test. Certainly the OSCE made its best efforts and is still making them. Foreign Minister Knut Vollebaek, the Chairman-in-Office, was in Moscow yesterday on the basis of agreements we arrived at in Turkey. Our own interest, following the policy we have outlined, has been to have the intercession of humanitarian organizations to help the civilian populations in Chechnya, both displaced persons inside the province and those coming out. We have not been successful, partly because we cannot engage the council through the power of the veto.

Senator Lynch-Staunton: Is it just coincidence or is it not a fact that when the national interests of the five permanent members of the Security Council is at stake, the rest of the world tends to back off under the pressure of one or more of those five, but when their national interests are less at stake, then the UN and NATO seems more free to move ahead?

Why are we in East Timor, Bosnia, Kosovo and Sierra Leone, where the big five do not have a great interest? In Tibet, Northern Ireland, Chechnya and other places, where the massacres, destruction, rapes and refugee problem is as great, if not greater, we are in effect silent.

Mr. Axworthy: There is no question that is part of one of the realities we face. That goes back to the institutional arrangements that came out of the Second World War. I would not consider all of the permanent five to be great powers. Some acquire great power simply because they have a veto, and that is why they fight so hard to retain it.

The reality is that when those interests are challenged — and sometimes they are — it is difficult to get international agreement, but that is not to say it is impossible. For example, we challenged the national interest of our neighbour to the south on the land mines issue. They did not like it and rejected it, so we went outside the United Nations and got a treaty anyway.

You raised the issue of Tibet. I had a report last week from a group of Canadian religious leaders that we were able to negotiate with the Chinese to visit their country to look at the question of religious freedom. It is part of the engagement we have with China. We have moved that perimeter back a bit, and for the first time, an international group — and, again, they are Canadians — is beginning to examine those questions in a more direct fashion.

J'ai eu une première réunion avec le ministre des Affaires étrangères de Russie au début de l'année. Les Russes ont fait valoir qu'ils faisaient l'objet de diverses attaques terroristes émanant de la Tchétchénie, une province russe et qu'ils essayaient simplement d'empêcher ces attaques.

De toute évidence, ils ont élargi leurs opérations et c'est une question qui a été abordée énergiquement à la récente réunion de l'OSCE. Cela fera également l'objet d'un échange de vues à la réunion des ministres des Affaires étrangères du G-8 qui aura lieu dans deux semaines.

Ce n'est pas toujours nécessairement l'un ou l'autre. Il est possible d'utiliser un certain nombre d'instruments internationaux pour appliquer le critère. L'OSCE a certainement déployé le maximum d'efforts et continue à le faire. Le ministre des Affaires étrangères, M. Knut Vollebaek, le président en exercice, était à Moscou hier pour discuter des accords auxquels nous sommes parvenus en Turquie. Suivant la politique que nous avons décrite, nous avons cherché à ce que les organisations humanitaires interviennent pour aider les populations civiles de Tchétchénie, tant des personnes déplacées à l'intérieur de la province que de celles qui fuient. Nous n'avons pas réussi en partie parce que nous ne pouvions pas engager le Conseil de sécurité à cause du droit de veto.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce une simple coïncidence ou est-il vrai que, lorsque les intérêts nationaux des cinq membres permanents du Conseil de sécurité sont en jeu, le reste du monde a tendance à céder sous les pressions d'un ou plusieurs de ces cinq membres, mais que lorsque ces derniers ont moins d'intérêts nationaux en jeu, l'ONU et l'OTAN semblent plus libres d'agir?

Pourquoi sommes-nous intervenus au Timor oriental, en Bosnie, au Kosovo et en Sierra Leone, où les cinq membres permanents n'ont pas beaucoup d'intérêts en jeu? Au Tibet, en Irlande du Nord, en Tchétchénie et ailleurs, où les massacres, la destruction, les viols et le problème des réfugiés est aussi grave, sinon pire, nous restons silencieux.

M. Axworthy: Il s'agit, sans aucun doute, d'une des réalités auxquelles nous devons faire face. Cela remonte aux ententes institutionnelles issues de la Seconde Guerre mondiale. Je ne dirais pas que les cinq membres permanents sont tous des grandes puissances. Certains acquièrent une grande puissance simplement parce qu'ils possèdent un droit de veto et voilà pourquoi ils se battent autant pour le conserver.

En réalité, lorsque ces intérêts sont contestés — et ils le sont parfois — il est difficile d'obtenir un consensus international, mais cela ne veut pas dire que ce soit impossible. Par exemple, nous avons contesté l'intérêt national de nos voisins du Sud au sujet des mines terrestres. Comme cela ne leur plaisait pas, nous avons quand même obtenu un traité en dehors des Nations Unies.

Vous avez soulevé la question du Tibet. J'ai reçu, la semaine dernière, un rapport d'un groupe de dirigeants ecclésiastiques canadiens selon lesquels nous avons pu obtenir des Chinois de visiter leur pays pour étudier la question de la liberté de religion. Cela fait partie de l'entente que nous avons avec la Chine. Nous avons élargi un peu ce périmètre et, pour la première fois, un groupe international — et il s'agit là encore d'une initiative

In other words, there is a way we can tackle these issues. In every circumstance, we have to use the tools and the influence available to us.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I appreciate the courtesy of the committee, and I do have a question. The question should not be regarded as hostile or critical. I ask it with respect to clarification on what I regard as an important point. It relates to interventions by NATO without Security Council authorization. I have three very short quotations. The first is from Mr. Javier Solana, former NATO secretary-general:

For the first time, a defensive alliance launched a military complain to avoid a humanitarian tragedy outside its own borders.

Mr. Solana, as well as the ministers now with our committee, emphasize humanitarian considerations.

Mr. Arthur Eggleton addressed an audience at Harvard University on October 4 of this year. There he made the connection between the fact that NATO had acted without Security Council authorization and the determination to prevent humanitarian disasters. He put forward the same idea here this afternoon. At Harvard he said:

Gridlock in the UN will not be allowed to thwart the determination of the international community to avert humanitarian tragedies.

I congratulate the minister on his consistency. I have been impressed by the way the Minister of Foreign Affairs shares the view of his colleague, and my evidence is what he has stated here this afternoon.

I should like to put another quotation before the committee. It is from Mr. James B. Steinberg, Deputy Assistant to the President of the United States for National Security Affairs. He wrote:

In fact, 19 NATO allies, with all the diversity of their political cultures and historical relationships with the Balkans, felt they had a compelling interest in ending the violence in Kosovo. A prolonged conflict there would have had no natural boundaries.

In other words, Mr. Steinberg is emphasizing the fear of spreading conflict.

Those quotations prompt a major question and perhaps one or two subordinate questions.

What was the basic reason for NATO's intervention in Kosovo? Was it indeed humanitarian, as one would gather from what we have heard here this afternoon, or was it a fear of infectious turmoil in the Balkans, as Mr. Steinberg stated?

Mr. Eggleton: You could argue that it was perhaps a bit of both. Most of the discussion that I was engaged in at NATO and in Canada in the development of our policy was relevant to the humanitarian crisis. People were being removed from their homes

canadienne — commence à examiner ces questions de façon plus directe.

Autrement dit, il existe un moyen de s'attaquer à ces problèmes. Dans chaque circonstance, nous devons nous servir des instruments et de l'influence dont nous disposons.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'apprécie la courtoisie du comité et j'aurais une question à poser. Ma question ne doit pas être jugée hostile ou critique. Je la pose pour obtenir un éclaircissement sur un point que je juge important. C'est au sujet des interventions de l'OTAN sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Je voudrais faire trois brèves citations. Il s'agit d'abord des paroles de M. Javier Solana, l'ancien secrétaire général de l'OTAN:

Pour la première fois, une alliance défensive a lancé une campagne militaire pour éviter une tragédie humanitaire en dehors de ses propres frontières.

M. Solana et les ministres qui sont avec nous, ont insisté sur les considérations humanitaires.

M. Arthur Eggleton a pris la parole à l'université Harvard, le 4 octobre de cette année. Il a établi un lien entre le fait que l'OTAN avait agi sans l'autorisation du Conseil de sécurité et la détermination à prévenir des désastres humanitaires. Il a fait valoir la même idée ici, cet après-midi. À Harvard, il a déclaré ceci:

Ce que le Kosovo nous a bel et bien appris toutefois, c'est que, quand le temps presse, un imbroglio à l'ONU ne suffit pas à contrecarrer la volonté de la communauté internationale de prévenir une tragédie humaine.

Je félicite le ministre d'avoir de la suite dans les idées. J'ai été impressionnée par la façon dont le ministre des Affaires étrangères partage l'opinion de son collègue comme ce qu'il a déclaré ici cet après-midi le démontre.

Je voudrais citer quelqu'un d'autre. Il s'agit de M. James B. Steinberg, conseiller national adjoint du président des États-Unis pour la sécurité. Voici ce qu'il a écrit:

En fait, 19 alliés de l'OTAN, malgré toute la diversité de leur culture politique et de leurs relations historiques avec les Balkans, ont estimé avoir absolument intérêt à mettre fin à la violence au Kosovo. Un conflit prolongé dans cette région, n'aurait pas eu de frontières naturelles.

Autrement dit, M. Steinberg souligne la crainte d'une propagation du conflit.

Ces paroles soulèvent une importante question et peut-être une ou deux questions subsidiaires.

Quelle était la raison fondamentale de l'intervention de l'OTAN au Kosovo? Était-ce effectivement une raison humanitaire, comme on pourrait le conclure des propos tenus ici cet après-midi, ou était-ce la crainte d'une propagation du conflit aux Balkans, comme l'a déclaré M. Steinberg?

M. Eggleton: Vous pourriez faire valoir qu'il y avait peut-être un peu des deux. La majeure partie de la discussion à laquelle j'ai participé à l'OTAN et au Canada pour l'élaboration de notre politique se rapportait à la crise humanitaire. Des gens ont été

and expelled from their country under threat of death or harm. Canadians cannot stand idly by while that happens. Those are not our values. Those are not the kinds of things we would do.

Our allies felt the same way. There is no doubt that the conflict spilling over the borders of Kosovo into the Balkans in general and into neighbouring countries was of great concern. The destabilization of Macedonia, Albania and other countries on the border was of great concern to NATO and the European countries. Yes, this conflict was outside the borders of NATO and its direct countries of interest, but it was in the regional community of NATO's interest. More than anything else in the discussions, I heard the need to take action to avoid a humanitarian crisis.

There were certainly a lot of terrible things happening at the time. It took some time for NATO, through its air campaign, to get control on the ground, as we ultimately did. There are still many challenges to be dealt with there, but if we had not taken action, the situation would have been enormously greater and worse than it was.

Mr. Axworthy: Senator Stewart, I would like to supplement what Mr. Eggleton said. First, the Security Council had passed resolutions 1199 and 1203, which made a direct call upon the Serb regime and government to desist and stop its actions against civilian populations, which they rejected. Second, they also rejected the Security Council call that an international tribunal be given access to investigate these matters. Discussions then took place outside of the Security Council because we could not come to decisions due to the pre-emptive use or the threat of pre-emptive use of the veto by certain of the permanent five. It was not easy to take, and that is why it took a long time to find the answers.

We went through enormous efforts to negotiate a settlement. We went through the OSCE mission that sent observers into Kosovo to prevent and stop what was happening by means of having an international presence. Again, that did not work. As a result, negotiations broke down.

I am not saying it was all one-sided. There was equal obduracy on the side of many of the Albanian Kosovars in terms of finding the right settlement because they were intent on finding independence.

I do not think any of us sitting around the table at that time and who had lived through the experiences of Srebrenica or Rwanda wanted to see it happen again. Therefore, we took the step that we did based on the fact that there is a Charter of Human Rights. There is a genocide convention. There is basic law going all the way back to the war crimes trials of Nuremberg. That gave us some precedent for saying that if the Security Council was jammed, we had to find someone prepared to step in.

Senator Stewart: The emphasis in both responses has been on humanitarian considerations. Quite aside from such considerations, would the fear of spreading conflict in the Balkans

chassés de leur foyer et expulsés de leur pays sous la menace d'être tués ou blessés. Les Canadiens ne peuvent pas rester les bras croisés. Cela ne correspond pas à nos valeurs. Ce n'est pas le genre de choses que nous ferions.

Nos alliés ont ressenti la même chose. Sans aucun doute, on a eu très peur que le conflit ne déborde des frontières du Kosovo et ne se répande dans les Balkans et dans les pays voisins. La destabilisation de la Macédoine, de l'Albanie et des autres pays à la frontière préoccupait énormément l'OTAN et les pays européens. Oui, ce conflit était en dehors du champ d'action de l'OTAN et des pays qui l'intéressent directement, mais il se situait dans la communauté régionale des intérêts de l'OTAN. Au cours des discussions, j'ai surtout entendu parler de la nécessité d'intervenir pour éviter une crise humanitaire.

Un tas de choses terribles se sont certainement passées à ce moment-là. Il a fallu un certain temps à l'OTAN pour contrôler le terrain en menant une campagne aérienne, mais nous y sommes finalement parvenus. Il reste encore de nombreux défis à relever, mais si nous n'avions rien fait, la situation aurait été beaucoup plus grave.

M. Axworthy: Sénateur Stewart, je voudrais compléter ce qu'a dit M. Eggleton. Premièrement, le Conseil de sécurité avait adopté les résolutions 1199 et 1203, qui demandaient directement au régime et au gouvernement serbes de cesser leurs agissements contre les populations civiles, ce qu'ils ont refusé. Deuxièmement, ils ont également rejeté l'appel lancé par le Conseil de sécurité pour qu'un tribunal international ait accès au pays afin d'enquêter. Les discussions se sont alors déroulées en dehors du Conseil de sécurité parce que nous ne pouvions pas parvenir à une décision à cause de l'utilisation préventive ou de la menace d'utilisation préventive du droit de veto par certains des cinq membres permanents. La décision n'a pas été facile à prendre et c'est pourquoi il a fallu longtemps pour trouver une solution.

Nous avons déployé énormément d'efforts pour négocier un règlement. Nous l'avons fait par l'entremise de la mission de l'OSCE qui a envoyé des observateurs au Kosovo pour empêcher les Serbes de poursuivre leurs exactions en assurant une présence internationale. Encore une fois, cela n'a pas donné de résultats. Les négociations ont donc été rompues.

Je ne prétends pas que tous les torts étaient du même côté. De nombreux Kosovars albanais faisaient preuve de la même obstination à ne pas trouver de terrain d'entente parce qu'ils voulaient leur indépendance.

Aucun d'entre nous qui siégeons à la table à ce moment-là et qui avons vécu les événements de Srebrenica ou du Rwanda ne voulait voir l'expérience se reproduire. Par conséquent, nous avons pris les mesures que nous avons prises en nous basant sur la Charte des droits de l'homme. Il y a une convention contre le génocide. Il existe des principes de droit fondamental qui remontent aux procès pour crimes de guerre de Nuremberg. Cette jurisprudence nous a permis de dire que si le Conseil de sécurité était bloqué, nous devons trouver quelqu'un prêt à intervenir.

Le sénateur Stewart: Vos deux réponses insistaient sur les considérations humanitaires. À part ces considérations, la crainte d'une propagation du conflit aux Balkans était-elle suffisante pour

have been enough to justify NATO's intervention, including Canada's participation, without Security Council authorization?

Mr. Axworthy: I do not think we can solve it at this point in time. The compelling motivation was to save lives.

Senator Stewart: Obviously you anticipated the question and a reply.

When it is said that humanitarian considerations such as the attempt to stop ethnic cleansing were emphasized in order to help justify NATO's unauthorized intervention, your reply is that you would dismiss that as nonsense.

Mr. Axworthy: More than nonsense, Senator Stewart. It is really a travesty of the truth.

Senator Grafstein: Welcome to both ministers.

Mr. Chairman, if you would allow, I will ask Minister Eggleton a question, then perhaps defer to the other committee members. I would reserve my right to come back and ask a question of Minister Axworthy.

In Europe, I heard some excellent news about the Canadian Forces. When we were in London, Paris, Bonn and Mons, in Belgium, I asked the following question of the most senior military advisors in those countries and at NATO: If there were to be a robust engagement on the ground, an aerial dog fight or a robust battle on the sea, of all of the NATO partners, who would you prefer to have on your flank? In every instance — in England, in France, in Germany and at the Belgian headquarters — I was told by senior military advisors that their personal view was that they would prefer the Canadians on the ground, in the air and on the sea.

I also found to my great surprise that within a mile of my home we have the staff college in Toronto, considered one of the greatest staff colleges in the world by recognized military experts. That is the good news, but let me give you the other side of the equation.

Notwithstanding this wonderful accolade by military experts, when we came to the prestigious Foreign Affairs Committee in the House of Commons in England, a colleague of mine, Mr. George — we served together at the OSCE — was highly critical of Canada by saying that Canada, from the military aspect, was not pulling its weight in NATO. Then we returned to Canada to discover that the NATO Secretary-General came here and criticized Canada for not pulling its weight.

At the NATO conference in Toronto in September 1999, it was reported that Canada had only fulfilled 51 per cent of NATO's 129 force targets in 1999. I understand — and this may not be correct — that Canada accepted only 48 of the 129 force goals established for it by NATO in 1998. Is Canada pulling its weight in the alliance?

justifier l'intervention de l'OTAN, y compris la participation du Canada, sans l'autorisation du Conseil de sécurité?

M. Axworthy: Je ne pense pas que nous pouvons résoudre cette question pour le moment. Ce qui nous a surtout motivés, c'est le désir de sauver des vies.

Le sénateur Stewart: De toute évidence, vous aviez prévu la question et la réponse.

Quand on dit qu'on a insisté sur les considérations humanitaires telles que le désir de mettre fin au nettoyage ethnique pour justifier une intervention non autorisée de l'OTAN, vous répondez que cela ne tient pas debout.

M. Axworthy: Je dire même plus, sénateur Stewart. C'est contraire à la réalité.

Le sénateur Grafstein: Je souhaite la bienvenue aux deux ministres.

Monsieur le président, si vous le permettez, je voudrais poser une question à M. Eggleton, et je céderai peut-être la parole aux autres membres du comité. Je me réserve le droit de revenir poser une question à M. Axworthy.

En Europe, j'ai entendu d'excellentes nouvelles au sujet des Forces canadiennes. Lorsque nous étions à Londres, Paris, Bonn et Mons, en Belgique, j'ai posé la question suivante aux conseillers militaires les plus haut gradés de ces pays ainsi qu'à l'OTAN: s'il devait y avoir un engagement vigoureux sur le terrain, un combat aérien ou une bataille en mer, lequel de tous les partenaires de l'OTAN préféreriez-vous avoir à vos côtés? Dans chaque cas — en Angleterre, en France, en Allemagne et au quartier général de Belgique — les hauts conseillers militaires m'ont répondu que, personnellement, ils préféreraient avoir les Canadiens au sol, dans les airs ou en mer.

J'ai également constaté qu'à ma grande surprise, à moins d'un mille de chez moi, nous avions le Collège d'état-major de Toronto, que les experts militaires reconnus considèrent comme l'un des plus grands collèges d'état-major au monde. C'est une bonne nouvelle, mais permettez-moi d'aborder l'autre élément de l'équation.

Malgré ces beaux compliments des experts militaires, lorsque nous sommes arrivés au prestigieux comité des affaires étrangères de la Chambre des communes en Angleterre, un de mes collègues, M. George — nous avons siégé ensemble à l'OSCE — a vivement critiqué le Canada en disant que, sur le plan militaire, notre pays ne faisait pas sa juste part au sein de l'OTAN. À notre retour au Canada, nous avons découvert que le secrétaire général de l'OTAN était venu ici et avait adressé le même reproche au Canada.

À la conférence de l'OTAN qui a eu lieu à Toronto, en septembre 1999, on a mentionné qu'en 1999 le Canada n'avait atteint que 51 p. 100 des 129 objectifs qui lui avaient été fixés par l'OTAN en ce qui concerne les besoins en effectifs. D'après ce que j'ai compris — mais je me trompe peut-être — le Canada n'a accepté que 48 des 129 objectifs que l'OTAN lui avait fixés en 1998. Le Canada fait-il sa juste part au sein de l'Alliance?

Mr. Eggleton: Yes, it is. Before I go into a detailed answer, thank you for all of the good news you gave because from what one views in the daily media, the other side of the coin seems to be more dominant. Let me now support what I just said about Canada pulling its weight.

One can look at statistics and make a determination as to whether we are pulling our weight. I prefer instead to look at results and the actions we take.

What you have just said about the Kosovo air campaign demonstrates that we do pull our weight. We were fourth in the list of countries in terms of that air campaign. Given the equipment we had there, we were pulling more than our weight.

As the chairman mentioned, we were involved in 10 per cent of the sorties flown. Of 682 sorties, we were the leader in half of them, which involved several different countries, including the United States, which had most of the equipment. We were put in the lead position. I talked with the general in charge of the team effort, and he said that Canada was clearly on his first team, that we had dedicated professional people who knew their job and knew what to do.

I talked with our people and I was very impressed with their dedication to the entire effort and their belief in the entire effort.

George Robertson, when he was in the NATO meeting in Toronto that I hosted in September, did talk about spending more money, but he said that about everyone. He wants everyone to spend more money on defence. If you are a former defence minister and become the Secretary-General of NATO, and you want to increase NATO's capacity, of course you say that you want everyone to spend more on defence. There is a concern amongst a number of NATO allies that in the post-Cold War period there has been too much of a reduction, but Mr. Robertson was speaking in general terms. He was not speaking just about Canada.

When he did speak about Canada, Mr. Robertson said that we are a key ally, a good ally and a reliable ally. When he looked at the budget of Canada in terms of defence, he did not say it was enough. He would like to see more, as would I. He did say that Canada uses its defence budget better than most.

You mentioned another statistic — the 51 per cent figure as it relates to NATO's force goals, as they are called. That figure is relevant to the completion of 100 per cent of all the force goals. The force goals are not something that you can compare one country to another because they are different for each country.

Frequently, we may be able to complete 90 per cent of a force goal, which does not appear in that 51 per cent statistic. Yet, all the other countries have the same situation, including the United States. They do not totally agree with every force goal or totally comply with every force goal. However, our percentage, if you look at it in terms of either complete or partial, is much higher

M. Eggleton: Oui. Avant d'entrer dans les détails, je vous remercie pour toutes les bonnes nouvelles que vous nous avez transmises, car d'après ce qu'on peut lire dans les quotidiens, c'est une chose dont on parle moins. J'aimerais maintenant préciser ce que je viens de dire quant au rôle du Canada.

Il suffit d'examiner les chiffres pour voir si nous faisons notre part. Je préfère toutefois examiner les résultats et les mesures que nous avons prises.

Ce que vous venez de dire au sujet de la campagne aérienne au Kosovo démontre que nous faisons notre part. Nous étions en quatrième place sur la liste des pays qui ont participé à ces frappes aériennes. Étant donné l'équipement dont nous disposions, nous avons fait plus que notre juste part.

Comme l'a mentionné le président, nous avons participé à 10 p. 100 des missions aériennes. Sur 682 missions, nous en avons dirigé la moitié. Plusieurs pays y participaient, y compris les États-Unis, qui possédaient la majeure partie de l'équipement. Nous étions placés en tête. J'ai parlé au général chargé de coordonner cette action et il m'a dit que le Canada faisait partie de sa première équipe, que nous avions des professionnels dévoués qui connaissaient leur travail et qui savaient quoi faire.

J'ai parlé à nos militaires et j'ai été très impressionné par le dévouement avec lequel ils participent à tout cet effort ainsi que leur foi dans cette cause.

Lorsqu'il a assisté à la réunion de l'OTAN, à Toronto, dont j'ai été l'hôte en septembre, George Robertson a déclaré que nous devions dépenser plus d'argent, mais cela s'appliquait à tout le monde. Il voulait que tous les pays consacrent plus d'argent à la défense. Si un ancien ministre de la Défense devient secrétaire de l'OTAN et désire augmenter la capacité de l'OTAN, il est normal qu'il veuille que tout le monde consacre plus d'argent à la défense. Un certain nombre d'alliés de l'OTAN craignent que la réduction des budgets de défense ait été trop importante au cours de l'après-guerre froide, mais M. Robertson a parlé de façon générale. Il ne parlait pas seulement du Canada.

Lorsqu'il a parlé du Canada, M. Robertson a dit que nous étions un allié important, un bon allié et un allié fiable. Lorsqu'il a examiné le budget de défense du Canada, il n'a pas dit qu'il était suffisant. Il aurait voulu qu'il soit plus important, tout comme moi. Il a toutefois déclaré que le Canada fait un meilleur usage de son budget de défense que la plupart des autres pays.

Vous avez mentionné un autre chiffre, le chiffre de 51 p. 100 concernant les besoins d'effectifs de l'OTAN, tels qu'on les appelle. Ce chiffre se rapporte à la réalisation de 100 p. 100 des objectifs en ce qui concerne ces besoins. Ces objectifs ne peuvent pas se comparer d'un pays à l'autre étant donné qu'ils sont différents pour chaque pays.

Il arrive souvent que nous puissions répondre à 90 p. 100 des besoins, sans que cela figure dans ce chiffre de 51 p. 100. Pourtant, tous les autres pays sont dans la même situation, y compris les États-Unis. Ils ne sont pas entièrement d'accord avec chaque objectif ou ne s'y conforment pas entièrement. Néanmoins, si vous prenez notre pourcentage, qu'il soit complet

than 51 per cent. Actually, we rejected only a handful of force goals out of the total number of 129, so we are pulling our weight.

If you look at the statistic indicating how much countries spend as a percentage of GDP, we are second from the bottom. Only Luxembourg is worse off. Another statistic indicates that we are the sixth largest military spender of the 19 countries in NATO. It all depends on what statistic one looks at.

The proof is in the results of what we are able to produce. Our record, going back to the Second World War, the First World War, the Korean War, all of the peacekeeping missions with which we have been involved, and most recently the Kosovo campaign, demonstrates that we do pull our weight.

Senator Andreychuk: I wish to add my thanks to the ministers for coming to our committee. We will write a report and hopefully have some sound recommendations for the Canadian government, particularly to do with NATO. While our study was to look at the changed mandate of NATO, we are closer to saying that Kosovo changed the mandate and the perceptions about NATO.

If I heard Minister Eggleton correctly, he said there is no set criteria as to when NATO should act, but there seems to be some consensus that NATO can act on humanitarian grounds without the involvement of the United Nations. If I read correctly the human security agenda you laid out, you pointed to taking individual human beings in their communities rather than states as a point of reference. You use the safety and well-being of individuals and their communities as a measure of security. You recognize that the security of states is essential but not sufficient to ensure individual safety and well-being.

I should like to deal with Kosovo. Canada has always put a high price on life. One life is as important and as sacred as another. In the run-up to Kosovo, with the Rambouillet Accord and the actions we were taking, we knew what Milosevic would do. He would up the ante against the Albanians. We also knew or should have known that if we provided assurances for the Albanians, the Serbs would then be the target of attack — and they have been, as have the Romas.

How do we justify the use force in the area of human security if we do not have a set of criteria, when we know there will be civilian deaths caused by our intervention and the spillover of more and more deaths?

Mr. Axworthy: Senator, that is part of the ongoing dialogue. If we want to take Kosovo as a landmark, it is very important that we have a “lessons learned” exercise, which is what the Secretary-General called for and what I called for in my General Assembly speech this fall. I said that this should be a serious wake-up call and that we must look at the grounds for intervention. We made it very clear that there are Security Council resolutions. There is a grounding in the legal framework of the United Nations, genocide conventions, the charter and previous

ou partiel, il est beaucoup plus élevé que 51 p. 100. En fait, nous ne rejetons que quelques-uns des 129 objectifs, si bien que nous faisons largement notre part.

Si vous prenez les chiffres indiquant quel pourcentage de leur PIB les pays dépensent, nous sommes avant-dernier. Seul le Luxembourg est en dessous de nous. Un autre chiffre indique que nous sommes au sixième rang des 19 pays de l'OTAN pour ce qui est des dépenses militaires. Tout dépend des statistiques que vous examinez.

La preuve réside dans les résultats que nous obtenons. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Première Guerre mondiale, la guerre de Corée, toutes les missions de maintien de la paix auxquelles nous avons participé, et plus récemment, la campagne au Kosovo, démontrent que nous faisons notre part.

Le sénateur Andreychuk: Je voudrais moi aussi remercier les ministres d'être venus devant le comité. Nous allons rédiger un rapport qui, je l'espère, formulera de bonnes recommandations au gouvernement canadien, surtout en ce qui concerne l'OTAN. Notre étude consistait à examiner la modification apportée au mandat de l'OTAN, mais nous sommes plus près de dire que le Kosovo a changé ce mandat et la perception que l'on a de l'OTAN.

Si j'ai bien compris ce qu'a dit M. Eggleton, il n'y a pas de critères établissant quand l'OTAN devrait intervenir, mais on semble s'entendre pour dire que l'OTAN peut agir pour des raisons humanitaires sans la participation des Nations Unies. Si j'ai bien compris le programme de sécurité humaine que vous avez exposé, vous tenez compte des êtres humains dans leur collectivité plutôt que des États. Vous mesurez la sécurité en fonction de la sécurité et du bien-être des gens et de leur collectivité. Vous reconnaissez que la sécurité des États est essentielle, mais pas suffisante pour assurer la sécurité et le bien-être de l'individu.

Je voudrais parler du Kosovo. Le Canada a toujours accordé beaucoup d'importance à la vie humaine. Toute vie est importante et sacrée. Au cours de la période qui a précédé le Kosovo, avec l'Accord de Rambouillet et les mesures que nous prenions, nous savons ce que Milosevic allait faire. Il allait intensifier son action contre les Albanais. Nous savions également ou nous aurions dû savoir que nous si faisons des promesses aux Albanais, les Serbes seraient la cible d'attaques et ils l'ont été, de même que les Romanis.

Comment justifions-nous l'usage de la force dans le domaine de la sécurité humaine si nous n'avons pas une série de critères qui nous permet de savoir que notre intervention entraînera la mort de civils et de plus en plus de victimes?

M. Axworthy: Sénateur, cela fait partie du dialogue qui se poursuit. Si nous voulons prendre le Kosovo comme repère, il est très important d'en tirer la leçon et c'est ce qu'a demandé le secrétaire général et ce que j'ai moi-même demandé dans mon discours devant l'Assemblée générale cet automne. J'ai dit que nous devrions réexaminer sérieusement la situation et examiner les motifs d'intervention. Nous avons bien précisé que le Conseil de sécurité avait adopté des résolutions. Le cadre juridique des Nations Unies, les conventions contre le génocide, la Charte et la

actions on war crimes to basically say that national sovereignty is not an absolute. Governments cannot hide behind the concept of national sovereignty to commit atrocities against their own citizens. We must begin to set a framework — whether it is NATO, the Security Council or other organizations such as ECOWAS in Africa — that can be used as a basis for that. We have been working towards augmenting and reformulating the concept of security at the Security Council. I would find a way in which the regional organizations that fall under section 51 of the charter could relate back to the Security Council in terms of establishing those criteria.

Honourable senators, the paradigm is changing. We are shifting our lens on how to work in the international environment, which is a very different environment. At the G8 foreign ministers meeting in Berlin in two weeks, the key questions will be the following: What are the grounds for humanitarian intervention? How do we begin to establish the rules and where are they applied? What are the areas of accountability between different international organizations?

It is important that the process be multilateral. As we demonstrated in this case, if there had been a clear Security Council mandate, then we would have simply fulfilled it, as we are doing in several other places around the world. It was a judgment call based upon basic human rights law under the United Nations system.

To ensure that the lesson of Kosovo is a good one, we must be much more effective in ensuring that the rights of all Kosovars are recognized and protected, including those of the Serb minority. That was the message I took when I was in Kosovo 10 days ago, and it is one that we will be pursuing actively in the NATO council meetings Mr. Eggleton and I will be attending.

Senator Andreychuk: Am I correct that there were no criteria for humanitarian intervention within the confines of NATO? At best, it was to look at what the UN might have done had there been a resolution.

Mr. Axworthy: Quite the opposite. There were clear criteria. There were genocide conventions. There were Security Council resolutions at the UN. There were legal precedents set through the various war crimes trials. There was the clear need to respond when the Security Council had not been able to get its act together. That was grounded, as far as we were concerned, in a clear legal framework.

Senator Andreychuk: It seems to me that in the definition of "human security," we are really looking to the civil and political covenant under the universal declaration. Would it be your opinion that the violation of the economic, social and cultural covenant, which can lead to genocide, is equally important?

jurisprudence des crimes de guerre établissent que la souveraineté nationale n'est pas un droit absolu. Les gouvernements ne peuvent pas se retrancher derrière le concept de la souveraineté nationale pour commettre des atrocités contre leurs propres citoyens. Nous devons commencer à établir un cadre — qu'il s'agisse de l'OTAN, du Conseil de sécurité ou d'autres organisations comme la CEDEAO en Afrique — qui pourront servir de base. Nous avons travaillé à l'élargissement et à la reformulation du concept de sécurité au Conseil de sécurité. Je voudrais trouver un moyen pour que les organisations régionales qui sont visées par l'article 51 de la Charte puissent se reporter au Conseil de sécurité pour l'établissement de ces critères.

Honorables sénateurs, le paradigme évolue. Nous changeons notre façon de concevoir le travail dans un environnement international, ce qui constitue un environnement très différent. À la réunion des ministres des Affaires étrangères du G-8, qui aura lieu à Berlin, dans deux semaines, les questions clés seront les suivantes: quels sont les motifs d'une intervention humanitaire? Comment commençons-nous à établir les règles et où sont-elles appliquées? Quels sont les domaines d'imputabilité entre les différentes organisations internationales?

Il est important que le processus soit multilatéral. Comme nous l'avons démontré dans ce cas, si nous avions eu un mandat bien clair de la part du Conseil de sécurité, nous nous serions simplement acquittés de ce mandat, comme nous le faisons dans plusieurs autres endroits du monde. Nous avons pris une décision en fonction du droit fondamental régissant les droits de l'homme dans le système des Nations Unies.

Pour que la leçon du Kosovo soit positive, nous devons faire en sorte, beaucoup plus efficacement, que les droits de tous les Kosovars soient reconnus et protégés, y compris ceux de la minorité serbe. Tel est le message que j'ai apporté au Kosovo il y a 10 jours et c'est celui que nous continuerons à transmettre aux réunions du conseil de l'OTAN où nous assisterons, M. Eggleton et moi-même.

Le sénateur Andreychuk: Ai-je raison de dire qu'il n'y avait pas de critères pour une intervention humanitaire dans le cadre de l'OTAN? Au mieux, il s'agissait de considérer ce que l'ONU aurait pu faire si une résolution avait pu être adoptée.

M. Axworthy: Au contraire. Il y avait des critères bien clairs. Il y avait des conventions contre le génocide. Il y avait les résolutions du Conseil de sécurité aux Nations Unies. Il y avait des précédents juridiques établis dans le cadre des divers procès pour crimes de guerre. Il y avait la nécessité bien claire d'intervenir du fait que le Conseil de sécurité n'avait pas pu s'entendre. En ce qui nous concerne, tout cela était établi dans un cadre juridique bien clair.

Le sénateur Andreychuk: J'ai l'impression que dans la définition de «sécurité humaine» nous tenons compte, en fait, de la convention civile et politique de la Déclaration universelle. Estimez-vous que la violation de la convention économique, sociale et culturelle, qui peut conduire au génocide, est tout aussi importante?

Mr. Axworthy: In looking at the human security requirement, about seven different conventions of the United Nations — torture, genocide, atrocities, and I could give you the list of them all — form the corpus of the law one has to examine.

We are trying to make new law. I do not think that the humanitarian law we have right now is sufficient to cover the risks that civilians face. For example, we are working actively on a protocol for child soldiers. Approximately 2 million children have been killed in various conflicts in the last several years. There is not sufficient protection for children in times of conflict. We need a protocol that would become part of the United Nations arrangement, and Canada is taking a lead in that area. I announced last week that we will be holding an international conference — somewhat like the conference on land mines — in Canada next year to bring together NGOs, like-minded governments and international organizations to work toward a protocol for the protection of children in conflict.

We must begin to use the standards that we have and to build upon them. The nature of conflict and of war has dramatically changed and shifted the focus and the victims and the results.

I do not pretend that there are easy answers to this issue, but in the United Nations system encompasses the charter, the genocide conventions and the seven conventions for the protection of women and protection against torture. On the other hand, Article 27 states that national sovereignty is the basis for decision-making. Reconciling those two concepts is the blueprint or the road map that we have to work on. No one has a final answer, but I am glad to say that Canada is attempting to find answers, unlike other countries.

Senator Andreychuk: When the UN failed, NATO appeared to have the capacity, in your interpretation, to move on humanitarian grounds, and that is because NATO has strength and military force. Does this not set a separate standard for Europe and North America as opposed to regional groupings of countries that do not have the same strength and force?

Mr. Axworthy: Not necessarily. At the time of the action in Kosovo, an organization of West African states, ECOWAS, wanted to undertake a military action to stop the slaughter in Sierra Leone, as long as what they saw taking place was as equally horrendous as what was happening in the Balkans. They did not have a UN mandate either, but they now have one. We have worked very actively to get a peacekeeping mission into Sierra Leone, which is now UN mandated. Here was a case where the African states had seen horrendous actions taking place — children being killed and limbs being lopped off. Millions of displaced persons and refugees were coming out of Sierra Leone, and the international community could not get the council to act until now.

M. Axworthy: Si l'on examine la nécessité de protéger la sécurité humaine, il y a environ sept conventions des Nations Unies différentes, touchant la torture, le génocide, les atrocités, et je pourrais vous en donner toute la liste — qui forment les fondements du droit à examiner.

Nous essayons d'établir un nouveau cadre législatif. Je ne pense pas que le droit humanitaire que nous avons maintenant suffise à couvrir les risques que courent les civils. Par exemple, nous travaillons activement à l'élaboration d'un protocole pour les enfants soldats. Environ deux millions d'enfants ont été tués dans divers conflits ces dernières années. La protection des enfants en temps de guerre n'est pas suffisante. Nous avons besoin d'un protocole qui fera partie de l'entente des Nations Unies et le Canada joue le rôle de chef de file dans ce domaine. J'ai annoncé, la semaine dernière, que nous allions tenir une conférence internationale — un peu comme la conférence sur les mines terrestres — au Canada, l'année prochaine, pour réunir les ONG, les gouvernements ayant une optique commune et les organisations internationales afin d'établir un protocole pour la protection des enfants lors des conflits.

Nous devons commencer à nous servir des normes que nous avons et à les renforcer. La nature des conflits et des guerres a changé énormément et modifié les cibles, les victimes et les résultats.

Je ne prétends pas qu'il existe des solutions toutes faites, mais le système des Nations Unies comprend la Charte, les conventions sur le génocide et les sept conventions pour la protection des femmes et la protection contre la torture. D'un autre côté, l'article 27 porte que la souveraineté nationale doit servir de base aux prises de décisions. La conciliation de ces deux concepts représente le travail que nous devons accomplir. Personne ne possède la solution, mais je suis heureux de dire que le Canada cherche à trouver des réponses, contrairement aux autres pays.

Le sénateur Andreychuk: Lorsque les Nations Unies ont échoué, l'OTAN semblait avoir la capacité, selon vous, d'intervenir pour des raisons humanitaires et cela parce que l'OTAN dispose d'une force militaire. Cela n'établit-il pas une norme distincte pour l'Europe et l'Amérique du Nord par opposition aux groupes de pays qui n'ont pas la même capacité et la même force?

M. Axworthy: Pas nécessairement. Au moment de l'intervention au Kosovo, une organisation d'États d'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, voulait entreprendre une action militaire pour mettre fin au massacre en Sierra Leone, car ce qui se passait là-bas était aussi horrible que ce qui se passait dans les Balkans. Cette organisation n'avait pas non plus de mandat des Nations Unies, mais maintenant elle en a un. Nous avons travaillé très activement pour envoyer en Sierra Leone une mission de maintien de la paix qui est maintenant mandatée par les Nations Unies. C'était une situation où les États d'Afrique avaient vu des horreurs — on tuait des enfants, on coupait des bras et des jambes. Des millions de personnes déplacées et de réfugiés fuyaient le Sierra Leone et c'est seulement récemment que la communauté internationale a pu amener le conseil à agir.

This phenomenon is not just happening in the NATO context. Increasingly we find that regional organizations are taking on more of the operative capacity. East Timor is another good example of that.

I wish that we could have clear UN mandates in many of these cases, but because of the financial restrictions caused by certain countries not paying their bills, there has been a reluctance of the Security Council to give full UN mandates. The council is saying, "We will give you the flag, but you must get like-minded countries to come together to make it happen so that they pay their own bills." That is one of the other things that needs fixing.

Senator Kenny: Mr. Axworthy, NATO's role is inevitably intertwined with the effectiveness of the United Nations. You commented earlier on the need for fundamental reform of the United Nations. I presume you were referring to the veto of the permanent members of the Security Council, the make-up of the Security Council so that it better reflects the United Nations as a whole, issues dealing with internal management and bureaucratic waste, a capacity for UN a rapid response force, together with effective command and control. What are your views on which reforms are required? How likely are they to happen soon?

Mr. Axworthy: I think you gave a pretty good inventory, senator. They will take place at differing stages.

It will be very difficult to change the veto power, which is an entrenched right. It is very important that we not broaden that right to give more veto powers to more countries.

Of equal importance to the Security Council — and this has been our strategy — is to slowly and surely, by a variety of means, change the definition of "security." That definition must be broadened to take into account the human security dimension, which would allow the council to deal with issues such as the drug trade, child soldiers and small arms. We have had some success in terms of the two recent peacekeeping missions.

On the financial side, Senator Kenny, the UN is doing its best. It has cut back and has had zero budgeting for the last two or three years. The more profound question is the continued reluctance of certain countries to pay their bills. That has had an enormously inhibiting effect upon the capacity of the UN to undertake actions, particularly in the peacekeeping area.

Even now in terms of the transfer in East Timor from the coalition of like-minded countries, in which Canada is playing a prominent part, to UN blue helmets, there is real reluctance because everyone is assessed and some do not want to pay. We must come to grips with that financial issue.

I agree, in part, with the American position on the necessity of redoing the formulas, but they also have to pay all of their bills, not just some of them.

Ce phénomène ne se produit pas uniquement dans le contexte de l'OTAN. De plus en plus, nous constatons que ces organisations régionales assument une plus grande capacité opérationnelle. Le Timor oriental en est un autre exemple.

J'aurais préféré que nous ayons un mandat clair de l'ONU dans un grand nombre de ces cas, mais à cause des restrictions financières venant du fait que certains pays n'ont pas payé leurs factures, le Conseil de sécurité a hésité à conférer un plein mandat aux Nations Unies. Le conseil a dit: «Nous allons vous donner le drapeau, mais vous devez amener les pays qui partagent vos vues à unir leurs forces afin qu'ils paient leurs propres factures.» C'est un des autres problèmes auxquels il faut remédier.

Le sénateur Kenny: Monsieur Axworthy, le rôle de l'OTAN est inévitablement relié à l'efficacité des Nations Unies. Vous avez parlé tout à l'heure de la nécessité d'une réforme fondamentale des Nations Unies. Vous parliez sans doute du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, de la composition du Conseil de sécurité afin qu'il reflète mieux l'ensemble des Nations Unies, des questions concernant la gestion interne et le gaspillage bureaucratique, la possibilité d'une force d'intervention rapide des Nations Unies, tout cela avec un commandement et un contrôle efficaces. Quelles sont les réformes requises selon vous? Ont-elles de bonnes chances de se produire bientôt?

M. Axworthy: Je crois que vous avez fait un assez bon inventaire, sénateur. Ces réformes seront apportées à des étapes différentes.

Il sera très difficile de changer le droit de veto, qui est un droit enclavé. Il est très important que nous n'élargissions pas ce droit de façon à ne pas le conférer à un plus grand nombre de pays.

Une chose tout aussi importante pour le Conseil de sécurité — et cela a été notre stratégie — consistait à modifier, lentement mais sûrement, par divers moyen, la définition de «sécurité». Cette définition doit être élargie pour tenir compte de la dimension de la sécurité humaine, ce qui permettait au conseil de régler des questions comme le trafic de stupéfiants, les enfants soldats et les petites armes. Nous avons eu un certain succès en ce qui concerne les deux récentes missions de maintien de la paix.

Du côté financier, sénateur Kenny, les Nations Unies font de leur mieux. Elles ont effectué des compressions et ont eu un budget base zéro depuis deux ou trois ans. La question la plus fondamentale est l'hésitation de certains pays à payer leur facture. Cela a eu un effet inhibiteur énorme sur la capacité d'intervention des Nations Unies, surtout dans le domaine du maintien de la paix.

Même maintenant, pour ce qui est de la coalition de pays, au sein de laquelle le Canada joue un rôle important qui désire envoyer des Casques bleus des Nations Unies au Timor oriental, on hésite sérieusement parce que certains pays ne veulent pas payer leur quote-part. Nous devons nous attaquer à ce problème financier.

Je suis d'accord, en partie, avec la position des États-Unis quant à la nécessité de réviser la formule de calcul, mais les Américains doivent également payer la totalité de leur quote-part, et pas seulement une partie.

A third area of concern is to use other organs and agencies of the UN more effectively. The General Assembly has not been used as effectively as it should be in some of these security-type issues. It has to be more transparent and more involved in these matters.

We need new tools. The senator described some, such as the rapid deployment force. That initiative has been inhibited mainly for financial reasons. Our diplomats at the United Nations are working actively on redefining the concept of sanctions to get to a much more targeted approach. We want to move away from the blunt instruments we now apply and use the sanctions appropriately and proportionately to the kinds of issues or difficulties the UN faces. There are a number of fronts on which the reformulation will take place.

Frankly, I am encouraged by the statement of Kofi Annan of the General Assembly. We saw the tabling of 40 recommendations in the document that dealt with civilians in conflict. With those 40 recommendations, we now have a blueprint for UN reform. If we are able to accomplish even 50 per cent of them, we will have a new UN in the millennium.

Senator Kenny: Timing?

Mr. Axworthy: We have another good year to go in the Security Council, so we will give it our best shot.

Senator Kenny: Mr. Eggleton, there is a broad sense of concern that our military is atrophying and that it is past the point where it can carry out the missions assigned to it by the government. Perhaps you could comment on that. In particular, could you underline the areas where deficiencies exist, in your view?

Mr. Eggleton: As I indicated in my response to Senator Grafstein, we are pulling our weight with respect to NATO. We are under some financial stress, and that will come to bear on being able to pull our weight somewhere down the road.

Right now, we have about 4,400 peacekeepers in 22 countries, one of the highest levels since the Korean War; yet, we are dealing with a third fewer troops than we were a decade ago. This means that the operational tempo is very high. For every thousand troops we commit, we have really committed 4,000 because of the six-month rotation. We have a policy of having our troops back here for a year. This means that during the last two rotations, we have had a couple of thousand here, a thousand in the theatre of operation, and another thousand who are getting ready to go. Therefore, you can multiply the 4,000 to 16,000.

As we indicated at the time we sent our ground troops to Kosovo, we could not sustain them there for a long period of time. Many of these peacekeeping missions go on for years and years, such as in Cyprus and in the Golan Heights. We just

Une troisième question importante concerne l'utilisation plus efficace des autres organes et agences des Nations Unies. L'Assemblée générale n'a pas été utilisée aussi efficacement qu'elle aurait dû l'être pour certaines de ces questions touchant la sécurité. Elle doit être plus transparente et jouer un plus grand rôle dans ces dossiers.

Nous avons besoin de nouveaux instruments. Le sénateur en a décrit quelques-uns, tels que la force de déploiement rapide. Cette initiative a été étouffée, surtout pour des raisons financières. Nos diplomates aux Nations Unies travaillent activement à redéfinir le concept des sanctions de façon à parvenir à une approche beaucoup plus ciblée. Nous voulons nous éloigner des moyens musclés que nous appliquons actuellement et nous servir des sanctions adéquatement en fonction du genre de problèmes ou de difficultés auxquels les Nations Unies sont confrontées. Il y a plusieurs fronts sur lesquels la reformulation aura lieu.

Je trouve encourageante la déclaration que Kofi Annan a faite à l'Assemblée générale. Nous avons assisté au dépôt de 40 recommandations dans le document qui portait sur les civils dans les conflits. Avec ces 40 recommandations, nous avons maintenant un plan pour la réforme des Nations Unies. Si nous pouvons réaliser ne serait-ce que 50 p. 100 d'entre elles, nous aurons des Nations Unies nouvelles au cours du prochain millénaire.

Le sénateur Kenny: Quand?

M. Axworthy: Il nous reste encore une autre année au Conseil de sécurité et nous allons en profiter pour faire le maximum.

Le sénateur Kenny: Monsieur Eggleton, on s'inquiète de voir s'atrophier notre armée à tel point qu'elle ne peut plus s'acquitter des missions que le gouvernement lui confie. Peut-être pourriez-vous nous en parler. Plus particulièrement, pourriez-vous indiquer les domaines dans lesquels il y a des lacunes, selon vous?

M. Eggleton: Comme je l'ai dit en répondant au sénateur Grafstein, nous faisons notre part dans le cadre de l'OTAN. Nous avons des difficultés financières et cela se répercutera en cours de route sur notre capacité à faire notre part.

Pour le moment, nous avons environ 4 400 Casques bleus déployés dans 22 pays et c'est l'un des niveaux de participation les plus élevés depuis la guerre de Corée. Pourtant, nous avons le tiers de soldats en moins qu'il y a 10 ans. Cela veut dire que nous avons une cadence opérationnelle très élevée. Pour chaque millier de soldats que nous engageons, nous en engageons réellement 4 000 en raison du roulement de six mois. Nous avons pour politique de ramener nos troupes au pays pour un an. Cela veut dire qu'au cours des derniers roulements, nous en avions 2 000 ici, 1 000 dans le théâtre d'opérations et 1 000 autres qui s'apprentent à partir. Par conséquent, si vous prenez le chiffre de 4 000, cela correspond à 16 000.

Comme nous l'avons indiqué au moment d'envoyer nos troupes terrestres au Kosovo, nous ne pouvions pas les garder là-bas pendant longtemps. Un grand nombre de ces missions de maintien de la paix se prolongent pendant des années et des années, comme

commemorated the twenty-fifth anniversary of the Golan Heights mission, and we are still there.

Sustainment is not possible for part of the Kosovo operation and we are drawing down 1,000 from there. Sustainment is not possible in East Timor. We brought back our Hercules crew. We have sailors in the area and we will bring them back by the spring. We will go from the current 4,400 down to 3,000, which we are much better able to sustain.

We still have a financial stress. We may be able to sustain that now, but it will become more problematic in the future.

Going to 4,400 can be done on a surge basis, as we have done now, but we cannot sustain it for a long period of time. By the spring, we will be down to a more manageable level, but we are facing multiple challenges, particularly in terms of the financial stress.

The Chairman: Our mandate has been to look at the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization, which has turned out to be a moving target because they seem to have changed the terms of reference at least twice in this decade. The committee got into the Kosovo issue because Kosovo took place while we were embarking on our study.

My question regards the Kosovo business and I think it is a question many Canadians are asking. Were the number of atrocities magnified for public relations purposes or as a result of biased sources? Everyone in the country seems to be asking this question in the last couple of weeks.

Mr. Axworthy: I do not think it is either of those options. We knew atrocities were taking place. There was no access to international organizations inside Kosovo. As you know, the international tribunal was not given access, so one could only estimate by getting reports from refugees coming across the border.

When I was in Kosovo nine days ago, the international tribunal had only exhumed about 150 out of the prospective 600 sites that were suspected genocide centres or sites where body graves were thought to be located. They had only completed about 20 per cent of their examination and had uncovered about 2,500 corpses at that point.

You will have to wait until the international tribunal completes its examination. They will go back in the spring, again with the help of Canada, to do more forensic examination. To make those quick judgment calls, Senator Stollery, is much too soon.

Let me make this case to you, and I think Mr. Eggleton made it before. How many more deaths would there have been if we had not gone in? I go back to the Srebrenica example. Do we really want to wait until we have had the full massacre case in order to justify going in, or do we want to do some preventive action and

à Chypre et au Golan. Nous venons de célébrer le 25^e anniversaire de la mission sur le plateau du Golan et nous sommes toujours là-bas.

Il n'est pas possible de garder tous nos soldats au Kosovo et nous en retirons 1 000. Il n'est pas possible de les maintenir non plus au Timor oriental. Nous avons ramené l'équipage de nos Hercules. Nous avons dans le secteur des marins que nous allons ramener d'ici le printemps. Nous allons passer à 4 400 soldats à 3 000, un chiffre qui sera beaucoup plus facile à maintenir.

Nous avons toujours des difficultés financières. Nous pouvons peut-être les surmonter pour le moment, mais cela deviendra de plus en plus problématique.

Nous pouvons aller jusqu'à 4 400 lorsqu'il y a un besoin pressant, comme nous l'avons fait, mais nous ne pouvons pas soutenir ce rythme pendant longtemps. D'ici le printemps prochain, nous ramènerons ce chiffre à un niveau plus tolérable, mais nous avons quand même de nombreux défis à relever, surtout en ce qui concerne notre situation financière.

Le président: Nous avons pour mandat d'examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ce qui s'est révélé être une cible mouvante étant donné qu'on semble avoir modifié ce mandat au moins deux fois au cours de la décennie. Notre comité s'est penché sur la question du Kosovo parce que les événements au Kosovo se sont produits au moment où nous entamions notre étude.

Ma question concerne le Kosovo et je crois que c'est une question que de nombreux Canadiens se posent. Le nombre d'atrocités a-t-il été amplifié à des fins de relations publiques ou parce que l'information venait de sources peu objectives? Tout le monde semble se poser cette question au Canada depuis deux semaines.

M. Axworthy: Je ne pense pas que ce soit l'un ou l'autre. Nous savions que des atrocités étaient commises. Nous n'avions aucun accès aux organismes internationaux présents au Kosovo. Comme vous le savez, le tribunal international s'est vu refuser l'accès à la région et nous ne pouvions évaluer la situation que d'après les rapports des réfugiés qui traversaient la frontière.

Lorsque je suis allé au Kosovo, il y a neuf jours, le tribunal international avait seulement exhumé environ 150 des 600 sites que l'on pensait être des centres de génocide ou des sites où l'on pensait trouver des tombes. Le tribunal n'avait procédé qu'à 20 p. 100 de son examen et avait découvert environ 1 500 corps.

Il faudra attendre que le tribunal international termine son enquête. Il retournera sur place au printemps, encore une fois avec l'aide du Canada, pour faire davantage d'expertises judiciaires. Il est beaucoup trop tôt pour porter ces jugements rapides, sénateur Stollery.

Je voudrais vous poser la question suivante et je crois que M. Eggleton l'a déjà fait. Combien d'autres morts y aurait-il eu si nous n'étions pas intervenus? J'en reviens à l'exemple de Srebrenica. Voulons-nous vraiment attendre d'avoir toutes les preuves du massacre pour intervenir ou voulons-nous prendre des

stop it so it does not take place, as we have seen in other circumstances around the world?

Nevertheless, serious atrocities took place and are being examined by the war crimes tribunal. We shall let them do their work and not second guess.

The Chairman: I am giving you the testimony of a Spanish forensic scientist who went back to Spain with his team and told us that in fact there were far fewer atrocities than we had been told about.

[Translation]

Senator Bolduc: My question is for the Minister of National Defence. You said that we have an efficient army even if the deputy and chairman of the British Standing Committee said that we are not pulling our own weight. During the Kosovo war, we did pull our weight. On the other hand, you said that we need more resources and we should do more. You are going to fight for that. Are you going for a 10 per cent or 20 per cent increase?

[English]

Are you going for \$1 million or \$2 million? We have to be concrete in this respect.

Mr. Eggleton: Are you able to give me the money?

Senator Bolduc: No, but the Minister of Finance has a lot of money, apparently.

Mr. Eggleton: Yes, I am going to bat for additional resources. At the same time, it is incumbent upon us, since we are talking about taxpayers' money, to make the most of the resources we have already. We are doing that.

Our troops are quite effective. They do an excellent job. Sometimes they have to do it with equipment that is not quite up to modern standards, but we are replacing most of that equipment. We either have new equipment on its way or we are upgrading and modernizing other pieces of equipment.

There is no doubt that there is a financial stress. While we do this now, unless we can sort out this resource problem, we may have trouble doing it in the future.

As was pointed out — and you reiterated the comment from the gentleman in England — if you look at one chart, the percentage of GDP, you would not be impressed. If that is what you make your judgment on, I can see people saying that we are not pulling our weight.

There are all sorts of statistics out there. The proof is in the action that is taken and the results. Everyone has found that the Canadians pulled their weight in Kosovo.

[Translation]

Senator Bolduc: An old tradition in the British system gives certain prerogatives to the Crown. It is the government that decides foreign policy. It has the means to establish and implement that policy without too much legislative constraints. For instance, the Department for Foreign Affairs legislation means that the Department is not constrained and that the Minister has

mesures préventives pour empêcher que n'ait lieu le massacre, comme c'est arrivé ailleurs dans le monde?

Quoi qu'il en soit, il y a eu de graves atrocités qui sont examinées par le Tribunal des crimes de guerre. Nous devons le laisser faire son travail au lieu de nous perdre en suppositions.

Le président: Je vous cite le témoignage d'un expert en criminalistique espagnol qui est rentré en Espagne avec son équipe et qui nous a dit qu'il y avait eu beaucoup moins d'atrocités qu'on ne nous l'a raconté.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Je m'adresse au ministre de la Défense. Vous avez dit qu'on a une armée efficace et qu'on tient notre bout, même si le député et président de la commission permanente anglaise a dit qu'on ne faisait pas le poids. Pendant la guerre du Kosovo, on a tenu notre bout. D'autre part, vous dites qu'il faudrait avoir plus de ressources et en faire plus. Vous allez vous battre pour cela. Allez-vous vous régler pour 10 p. 100 ou 20 p. 100 d'augmentation?

[Traduction]

Allez-vous demander 1 million ou 2 millions de dollars? Nous devons être concrets.

M. Eggleton: Allez-vous pouvoir me donner cet argent?

Le sénateur Bolduc: Non, mais le ministre des Finances semble avoir beaucoup d'argent.

M. Eggleton: Oui, je vais réclamer des ressources supplémentaires. En même temps, comme nous parlons de l'argent des contribuables, il nous revient de tirer le maximum des ressources que nous avons déjà. C'est ce que nous faisons.

Nos troupes sont efficaces. Elles font un excellent travail. Elles doivent parfois se débrouiller avec de l'équipement qui n'est pas tout à fait conforme aux normes modernes, mais nous remplaçons la majeure partie de ce matériel. Ou bien nous avons de l'équipement neuf qui doit bientôt arriver ou bien nous modernisons d'autres pièces de matériel.

Il ne fait aucun doute que nos ressources financières sont limitées. À moins de pouvoir régler ce problème de ressources, nous risquons d'avoir du mal à nous acquitter de notre mission à l'avenir.

Comme on l'a souligné — et vous avez répété les observations de ce monsieur en Angleterre — si vous examinez le tableau sur le pourcentage du PIB, vous ne serez pas impressionné. Si c'est sur cette base que vous portez votre jugement, je comprends que les gens trouveront que nous ne faisons pas notre part.

Il y a toutes sortes de statistiques. Ce dont il faut tenir compte, c'est des mesures prises et des résultats. Tout le monde a estimé que les Canadiens avaient fait leur part au Kosovo.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Il y a une vieille tradition dans le système britannique où les prérogatives de la Couronne sont là. Donc le gouvernement décide de la politique étrangère. Il a les moyens de la déterminer et de la mettre en œuvre sans avoir trop de contraintes législatives. Par exemple, la Loi du ministère des Affaires étrangères signifie que le ministère n'a pas de contraintes,

much discretion. It is one of the last ministers who can do that in our parliamentary system.

Would you agree with me that in the future Parliament might be invited to get involved in some way in order to legitimize its political responsibility? Before sending troops in Kosovo, should there not be a resolution from Parliament, at least from the elected House? You can see that I do not speak of any self interest. We are well aware in the Senate that we do not enjoy the same legitimacy as the House of Commons.

[English]

Do you believe that we should have the backing of the representatives of the people before sending troops there? No one was killed but some might have been.

We should get out of the old system of what I would call a wide mountain of discretionary powers to the minister. Your civil servants are very good. I will not discuss the quality of your people because I know they are good officers —

[Translation]

— like in the court of Louis XIV or the agents of Napoleon.

[English]

Would it not be possible to have some framework within which you could act? We do not have any criteria for spending money when it comes to foreign aid, except perhaps the information you gave us here this afternoon with respect to the convention.

My feeling is that we should have some kind of framework within which the Department of Foreign Affairs and the ministers can act. What do you think of that?

Mr. Axworthy: We have had debates in the House of Commons. We had all-party support for the actions that were taken. There were extensive hearings in front of the committee. During the time of the conflict, Mr. Eggleton and I appeared on a regular basis before the joint committee, where we answered questions and responded to inquiries. We put a very high stock on maintaining parliamentary involvement.

The ultimate judgment call under the parliamentary system, as you said, is a cabinet decision. It is not just ministerial. It is a cabinet decision, but it is based on active consultation, not just with parliament itself. We have an active program of public consultations. Every year, a national forum goes across the country and solicits views. We have an annual human rights forum that goes on for 10 days here in Ottawa where all the human rights groups come and talk about what we should do at the Human Rights Commission meetings in Geneva, as well as virtually anything else they want to discuss. We have a series of round table discussions. We are actively consulting. We are also doing it on an international basis.

que le ministre peut jouir d'une grande discrétion. C'est un des derniers parmi les ministres qui peut faire cela dans notre régime parlementaire.

Seriez-vous d'accord avec moi pour dire qu'à l'avenir, il faudrait peut-être que le Parlement participe d'une façon quelconque pour donner une sorte de légitimité à l'imputabilité politique? Avant d'envoyer des soldats au Kosovo, ne faudrait-il pas avoir une résolution du Parlement, au moins des élus? Vous voyez bien que je ne prêche pas pour ma paroisse. On est bien conscient au Sénat qu'on n'a pas la même légitimité que la Chambre des communes.

[Traduction]

Croyez-vous que nous devrions obtenir le feu vert des représentants du peuple avant d'envoyer des soldats? Personne n'a été tué, mais certains auraient pu l'être.

Nous devrions nous débarrasser de l'ancien système qui confère ce que j'appellerais une masse de pouvoirs discrétionnaires au ministre. Vos fonctionnaires sont excellents. Je ne discuterai pas de la qualité de votre personnel, car je sais que ce sont de bons officiers...

[Français]

...comme à la cour de Louis XIV, les agents de Napoléon.

[Traduction]

Ne serait-il pas possible que vous ayez un cadre d'action? Nous n'avons pas de critères pour dépenser l'argent lorsqu'il s'agit de l'aide extérieure, si ce n'est peut-être les renseignements que vous nous avez donnés ici cet après-midi en ce qui concerne la convention.

J'ai l'impression que nous devrions avoir un cadre au sein duquel le ministère des Affaires étrangères et les ministres pourraient agir. Qu'en pensez-vous?

M. Axworthy: Nous avons eu des débats à la Chambre des communes. Les mesures qui ont été prises ont reçu l'appui de tous les partis. Il y a eu des audiences intensives devant le comité. Lors du conflit, M. Eggleton et moi-même avons comparu régulièrement devant le comité mixte où nous avons répondu à des questions. Nous accordons une très haute importance à la participation des parlementaires.

Dans un système parlementaire, comme vous l'avez dit, la décision ultime revient au Cabinet. Ce n'est pas seulement au ministre. C'est une décision prise par le Cabinet, mais elle se fonde sur une consultation active, et pas seulement avec le Parlement. Nous avons un programme de consultations publiques. Chaque année, une tribune nationale parcourt le pays pour demander l'opinion des gens. Nous tenons chaque année une tribune des droits de la personne qui se déroule pendant 10 jours, ici à Ottawa et où tous les groupes de défense des droits de la personne viennent discuter de ce que nous devrions faire aux réunions de la Commission des droits de l'homme à Genève et de toutes les autres questions qu'ils désirent aborder. Nous avons une série de tables rondes. Nous tenons activement des consultations. Nous le faisons aussi sur la scène internationale.

I agree with you that times have changed. There must be more open transparency to the matter, and we are doing the best we can in that regard. If you want a good example of that, go to the Department of Foreign Affairs web site where all speeches, statements, declarations and policies are put forward, responses are made, and interaction and dialogue takes place.

As well, we have an active program with young people in schools, engaging them in discussions surrounding human security and human rights to get their response. We have a very active program in the province of Quebec taking place right now in the CGEPs, setting up United Nations clubs where young people can become involved in discussing the matters of the United Nations and responding. I meet with them periodically to find out what they are doing. We are extending that program across the country. As resources allow, we are trying to outreach as much as we can.

Senator Bolduc: Do you feel that you should be bound by a framework that would be more precise? For example in international financial commitments, we know that suddenly Mr. Martin goes to Washington, he comes back and we have to pay \$200 million for here and there. When things go bad in south east Asia, then we have to put some money there. All of that is outside of parliament. It is the same thing not only for foreign aid but also in other matters relating to foreign relations.

Mr. Axworthy: Senator, that is not true. All ministers appear before committees on estimates where they are accountable for their expenditures.

The Chairman: Mr. Minister, the committee could deal with this matter when we look at the estimates of the foreign affairs department.

[Translation]

Senator Bolduc: This is not new. When our Prime Minister was travelling around the world, it would cost us \$25 million here and there in each country where he was going and was forgiving debts. It was done again this week and it will be done again in the next budget. In the next Supplementary Estimates, close to \$200 million in debt forgiveness will be given to different African countries, but we have no criteria.

[English]

Mr. Eggleton: Mr. Chairman, we were scheduled to depart at 5 o'clock and indeed we have to appear before a cabinet committee. We are overdue now.

The Chairman: I apologize because I was told that you would be here until 5:30. The problem for us — I just want to make it clear — is that we are working on our report and you are our last witnesses. This is an important meeting for us. We have spent hundreds of hours trying to deal with this issue.

Mr. Axworthy: Both Minister Eggleton and I have items in cabinet that deal directly with the issues we are discussing.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les choses ont changé. Il faut davantage de transparence et nous faisons de notre mieux sur ce plan-là. Si vous en voulez un bon exemple, consultez le site Web du ministère des Affaires étrangères où vous trouverez la totalité des discours, des déclarations et des politiques ainsi que des réponses, une interaction et un dialogue.

Nous avons également un programme pour les jeunes de nos écoles, qui consiste à les faire participer à des discussions sur la sécurité humaine et les droits de la personne afin d'obtenir leur réaction. Nous avons un programme très actif au Québec à l'heure actuelle, dans les cégep où l'on constitue des clubs des Nations Unies où les jeunes peuvent s'intéresser aux questions touchant les Nations Unies et y répondre. Je les rencontre périodiquement pour voir ce qu'ils font. Nous étendons ce programme aux autres programmes du pays. Au fur et à mesure que nos ressources nous le permettent, nous essayons de rejoindre le maximum de gens.

Le sénateur Bolduc: Pensez-vous que vous devriez vous en tenir à un cadre plus précis? Par exemple, pour ce qui est des engagements financiers internationaux, nous savons que lorsque M. Martin va à Washington, quand il revient, nous devons déboursier 200 millions de dollars pour ceci ou pour cela. Lorsque les choses vont mal en Asie du Sud-Est, nous devons y investir de l'argent. Tout se fait en dehors du Parlement. C'est la même chose non seulement pour l'aide extérieure, mais également pour les autres questions reliées à nos relations étrangères.

M. Axworthy: Ce n'est pas vrai, sénateur. Tous les ministres comparaissent devant des comités qui examinent leur budget et à qui ils doivent rendre compte de leurs dépenses.

Le président: Monsieur le ministre, le comité pourrait examiner cette question lorsqu'il se penchera sur le budget du ministère des Affaires étrangères.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas nouveau. Quand notre premier ministre se promenait, cela coûtait 25 millions ici et là, dans chaque pays où il allait, il remettait les dettes. On l'a fait encore cette semaine et cela sera fait aussi dans le prochain budget. Dans les prochains estimés supplémentaires, près de 200 millions de dollars de remise de dette seront accordés à différents pays d'Afrique, mais nous n'avons pas de critères.

[Traduction]

M. Eggleton: Monsieur le président, nous devons partir à 17 heures, car nous devons comparaître devant un comité du Cabinet. Nous sommes attendus.

Le président: Je m'excuse, mais on m'avait dit que vous seriez ici jusqu'à 17 h 30. Le problème, en ce qui nous concerne, — je voulais seulement le préciser — est que nous travaillons à notre rapport et que vous êtes nos derniers témoins. C'est une réunion importante pour nous. Nous avons passé des centaines d'heures à essayer de régler cette question.

M. Axworthy: M. Eggleton et moi-même avons des questions à examiner au Cabinet qui sont directement en rapport avec les sujets dont nous discutons.

The Chairman: Mr. Ministers, if you must leave, we will have to live with that, but we will have you back. We thank you for taking time out of what is obviously a busy schedule.

The committee continued *in camera*.

Le président: Messieurs les ministres, si vous devez partir, nous allons devoir nous en accommoder, mais nous vous demanderons de revenir. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir malgré un emploi du temps de toute évidence très chargé.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P.,
Minister of Foreign Affairs and International Trade

L'honorable Lloyd Axworthy, c.p., député,
ministre des Affaires étrangères et du Commerce
international

The Honourable Arthur C. Eggleton, P.C., M.P.,
Minister of National Defence

L'honorable Arthur C. Eggleton, c.p., député,
ministre de la Défense nationale

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Foreign Affairs and International
Trade:*

Paul Heinbecker, Assistant Deputy Minister (Portfolio: Global
and Security Policy).

Patricia Fortier, Director, Regional Security and Peacekeeping
Division.

From the Department of National Defence:

Vice-Admiral Gary L. Garnett, Vice-Chief of the Defence
Staff.

Lieutenant-General Ray Henault, Deputy Chief of the
Defence Staff.

Colonel W. Semianiw, Director Peacekeeping Policy.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce interna-
tional:*

Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint (portefeuille: Politique
mondiale et Sécurité);

Patricia Fortier, directrice, Direction de la Sécurité régionale
et du maintien de la paix;

Du ministère de la Défense nationale:

Le vice-amiral Gary L. Garnett, vice-chef d'état-major de la
Défense.

Le lieutenant-général Ray Henault, sous-chef d'état-major de
la Défense.

Le colonel W. Semianiw, directeur — Politique du maintien
de la paix.

CAI
YC 23
- F71

Document
Déposé



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:

The Honourable PETER A. STOLLERY

Wednesday, December 1, 1999
Tuesday, December 7, 1999

Issue No. 5

Sixth meeting concerning:

The ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peace-keeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

First meeting concerning:

Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:

L'honorable PETER A. STOLLERY

Le mercredi 1^{er} décembre 1999
Le mardi 7 décembre 1999

Fascicule n° 5

Sixième réunion concernant:

Les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

Première réunion concernant:

Le projet de loi C-4, Loi portant sur la mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois

Y COMPRIS:

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter A. Stollery, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Finnerty
Bolduc	Furey
* Boudreau, P.C.	Grafstein
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Perry
De Bané, P.C.	Taylor
Di Nino	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Perry (*December 1, 1999*).

Substitution pending for that of the Honourable Senator Finnerty (*December 1, 1999*).

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*December 1, 1999*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*December 7, 1999*).

The name of the Honourable Senator Perry substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*December 7, 1999*).

The name of the Honourable Senator Furey added (*December 7, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter A. Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Finnerty
Bolduc	Furey
* Boudreau, c.p.	Grafstein
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Perry
De Bané, c.p.	Taylor
Di Nino	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Perry (*1^{er} décembre 1999*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Finnerty (*1^{er} décembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*1^{er} décembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*7 décembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Perry est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*7 décembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est ajouté (*7 décembre 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, December 1, 1999:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Stollery, seconded by the Honourable Senator Hays, for the second reading of Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 1^{er} décembre 1999:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stollery, appuyée par l'honorable sénateur Hays, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-4, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le projet de loi soit renvoyé au comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 1, 1999

(7)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:40 p.m. this day in room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Peter A. Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, Di Nino, Grafstein, Stollery, and Taylor (8).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz and Wolfgang Koerner.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member (*See committee proceedings of October 26, 1999, issue No. 2*).

The committee proceeded to study its draft report.

It was agreed:

That to facilitate the work of the committee the following schedule be respected:

That the research staff draft a detailed table of content and a list of possible recommendations to be distributed the week of December 6 to all members.

That the Committee meet the week of December 13 to discuss the draft table of content and the draft recommendations.

That the Steering Committee hire an editor for the draft report; and

That the new edited draft report be distributed to all members at the end of January 2000.

At 4:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 7, 1999

(8)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:50 p.m. this day in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Peter A. Stollery, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 1^{er} décembre 1999

(7)

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 15 h 40, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter A. Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, Di Nino, Grafstein, Stollery et Taylor (8).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: David Goetz et Wolfgang Koerner.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend l'examen de l'ordre de renvoi portant sur les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie (*voir fascicule n° 2 du 26 octobre 1999*).

Le comité examine son projet de rapport.

Il est convenu:

Que, pour simplifier le travail du comité, le programme suivant soit respecté:

Que le personnel de recherche prépare une table des matières détaillée ainsi qu'une liste de recommandations possibles, qu'il distribuera à tous les membres du comité au cours de la semaine du 6 décembre.

Que le comité se réunisse la semaine du 13 décembre pour discuter de la table des matières et des recommandations proposées.

Que le comité directeur recrute les services d'un éditeur pour le projet de rapport; et

Que le nouveau projet de rapport révisé soit distribué à tous les membres du comité à la fin de janvier 2000.

À 16 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 7 décembre 1999

(8)

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 17 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Peter A. Stollery (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Carney, P.C., Corbin, Di Nino, Finnerty, Grafstein, Perry, Stollery, and Taylor (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Industry Canada:

William Macdonald Evans, President, Canadian Space Agency;

Robert S. Lefebvre, Director, Legal Services and Member of the Canadian Delegation responsible for the negotiation of the Civil International Space Station Agreement;

Alain Poirier, Director General, Space Systems.

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

J. Richard Ouellet, Legal Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, December 1st, 1999, the committee proceeded to study Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts.

Mr. Evans made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

It was agreed that the clause-by-clause of Bill C-4 will take place tomorrow, Wednesday December 8, 1999.

At 7:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Carney, c.p., Corbin, Di Nino, Finnerty, Grafstein, Perry, Stollery et Taylor (11).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Peter Berg.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

D'Industrie Canada:

William Macdonald Evans, président, Agence spatiale canadienne;

Robert S. Lefebvre, directeur, Services juridiques et membre de la délégation canadienne chargée de négocier l'accord relatif à la Station spatiale internationale civile;

Alain Poirier, directeur général, Systèmes spatiaux.

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal;

J. Richard Ouellet, conseiller juridique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 1^{er} décembre 1999, le comité examine le projet de loi C-4, Loi portant sur la mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

M. Evans fait une déclaration et, de concert avec les autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu que le comité procédera à l'étude article par article du projet de loi C-4 demain, le mercredi 8 décembre 1999.

À 19 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 7, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-4, to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other acts, met this day at 5:50 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are here to deal with Bill C-4, which concerns our space program.

Please proceed, Mr. Evans.

Mr. William Macdonald Evans, President, Canadian Space Agency: Mr. Chairman, I understand that copies of my speech are available to you in your books. In the interest of time — and I am sure you have heard many speeches today — I would propose the following. I will say a few brief words of introduction. We have a 12-minute video that will explain the space station, thereby helping members of the committee to understand what we are talking about here. Following the video, we shall be pleased to answer any questions honourable senators might have.

The Chairman: Thank you, Mr. Evans. Perhaps we should run the video first, in the interests of time.

(*Video Presentation*)

Senator Carney: This is a very exciting project. It started under the administration of which I was a member, so I am familiar with some of the early work here.

The code of conduct is being drafted. Is it possible for this committee to see a copy of the code? I would like to know what the code of conduct is. You are talking about clause 9, where there is reference to making regulations, rather than legislative amendments. You say that the code of conduct that is being drafted will cover such issues as the chain of command on the ISS flights to and from the station, the flight disciplinary rules, the management hierarchy on the station, and so on.

Is there a way for this committee to see the code of conduct, just as a point of information? We would not hold up the legislation, but we would like to look at it because obviously there are some sovereignty issues there.

Mr. Evans: Absolutely. The code is something that all the partners have to agree to. It will be a common code, one that

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 7 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, à qui a été renvoyé le projet de loi C-4, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 17 h 50 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, nous sommes réunis ici pour examiner le projet de loi C-4, qui a trait au programme spatial canadien.

Je vous cède la parole, monsieur Evans.

M. William Macdonald Evans, président, Agence spatiale canadienne: Monsieur le président, sauf erreur, le texte de mon exposé est inclus dans vos cahiers d'information. Pour gagner du temps — et je suis sûr que vous avez déjà entendu suffisamment de discours pour aujourd'hui —, voici ce que je vous propose. Je m'en tiendrai à quelques mots d'introduction, après quoi nous vous présenterons un document vidéo de 12 minutes sur la station spatiale, document qui devrait aider les membres du comité à comprendre ce dont il s'agit ici. Nous nous ferons ensuite un plaisir de répondre aux questions que les sénateurs voudront bien nous poser.

Le président: Merci, monsieur Evans. Peut-être pourrions-nous passer tout de suite au vidéo, pour gagner du temps.

(*Présentation audiovisuelle*)

Le sénateur Carney: C'est un projet fort emballant. Comme on en a amorcé la réalisation sous un gouvernement dont je faisais partie, j'ai été sensibilisée tôt à certaines des questions qui nous préoccupent aujourd'hui.

Le code de conduite est en cours de rédaction. Le comité pourrait-il en obtenir un exemplaire? J'aimerais en connaître la teneur. Vous parlez de l'article 9, où il est question de règlements plutôt que de modifications législatives. Vous dites que le code de conduite qu'on est à rédiger traitera de la chaîne de commandement à bord des navettes qui voyageront entre la station spatiale et la Terre, des règles disciplinaires en cours de vol, de la hiérarchie de gestion à bord de la station, et cetera.

Simplement à titre d'information, pourriez-vous nous dire si le comité pourra prendre connaissance de ce code de conduite? Nous ne voudrions pas retarder l'adoption de la loi, mais nous aimerions jeter un coup d'oeil sur ce document, car il va sans dire que certaines questions touchant la souveraineté de notre pays sont ici en cause.

M. Evans: Bien sûr. Le code de conduite est un élément sur lequel tous les partenaires doivent s'entendre. Ce sera un code

affects all the astronauts from all the nations. We would be delighted to share it with you when on completion.

Senator Carney: Would it be possible to extend that to all the regulations? In the normal course, regulations are not brought back before committee when the legislation is passed. The legislation usually stipulates that the act will be administered subject to regulatory processes, et cetera. However, because there are sovereignty issues here, would it be possible? Will there be 900 regulations — in which case it would be too difficult to review them? Would it be possible this committee, as a matter of record, to know what the regulations are?

Mr. Robert S. Lefebvre, Director, Canadian Space Agency Legal Services, and Counsel, Canadian Space Agency, Department of Justice Canada: I would like to add something to what the president just has said. The crew code of conduct is being discussed this week in Vienna among the partners. The basic principle of the crew code of conduct is to establish the chain of command between the commander of the space shuttle and the commander of the space station and Houston or the earth terrestrial stations. In other words, it will establish how life is taking place on the space station.

It is not the intention of partners to get into criminal aspects in relation to the crew code of conduct. It will simply establish the chain of command, the relationship between the various astronauts. For example, when there is a shuttle coming to the space station, who is responsible? Will it be the commander of the space shuttle or will it be the commander of the space station?

Senator Carney: I am familiar with those issues. An simple analogy comes to mind. A few years ago, I was on an ice island, T-3, which is 250 miles off the North Pole. What I was doing there is not related to what you are doing. However, a crew member of one nationality shot the cook, who was another nationality — and having spent six days on T-3, I could understand how that could happen.

There were many problems about sovereignty, territory, conduct. I notice that in the amendments it sets out that the agreement is that criminal law would be applied on a nationality basis rather than a territory basis.

I am asking that somewhere in Parliament — and this would be the committee — there is deposited the regulations of the code of conduct. That will ensure that they are somewhere on the public record. If it were possible to do that, this committee would be a good repository, so that if anyone gets mad at the cook on the space station, we know who is in charge.

commun, qui visera tous les astronautes de tous les pays participants. Nous nous ferons un plaisir de vous en communiquer le contenu quand il sera achevé.

Le sénateur Carney: Pourrait-on faire de même pour tous les règlements? Normalement, les comités n'ont pas l'occasion d'examiner les règlements une fois que la loi est adoptée. Il est ordinairement stipulé dans la loi que celle-ci sera appliquée par voie de règlements, et cetera. Cependant, étant donné que cette loi soulève certaines questions qui touchent la souveraineté de notre pays, serait-il possible de faire exception à cette règle dans ce cas-ci? Pourvu, bien entendu qu'il n'y ait pas 900 de ces règlements, car ce serait alors une tâche trop énorme que de les examiner tous. Par souci de transparence, notre comité pourrait-il être saisi de la teneur de ces règlements?

M. Robert S. Lefebvre, directeur, Services juridiques de l'Agence spatiale canadienne, et conseiller juridique, Agence spatiale canadienne, ministère de la Justice du Canada: J'aimerais ajouter quelque chose aux propos que vient de tenir le président de l'agence. À Vienne, cette semaine, les États partenaires discutent du code de conduite. Le but premier du code de conduite de l'équipage est d'établir quelle sera la chaîne de commandement entre le commandant de la navette spatiale et le commandant de la station spatiale, ainsi que Houston ou les stations terrestres. Autrement dit, ce code régira la façon dont les choses doivent se passer à bord de la station spatiale.

Les partenaires n'ont pas l'intention de se servir du code de conduite pour établir comment devront se comporter les membres de l'équipage. Il n'y sera question que de la chaîne de commandement, des rapports entre les divers astronautes. On y établira, par exemple, qui assumera la responsabilité première lorsqu'une navette s'amènera à la station spatiale. Est-ce que ce sera le commandant de la navette spatiale ou celui de la station spatiale?

Le sénateur Carney: Ces questions me sont familières. Il me vient à l'esprit un fait comparable dont il m'a été donné d'être témoin et qui illustre ce genre de considération. Il y quelques années, je me trouvais sur une île de glace, l'île T-3, à 250 milles du pôle Nord. Ce que j'y faisais n'a toutefois rien de commun avec votre mission. Or, un membre de l'équipe a abattu le cuisinier. Les deux étaient de nationalité différente. Et laissez-moi vous dire que, pour avoir passé six jours sur l'île T-3, je suis à même de comprendre comment un tel événement peut survenir.

L'incident n'a pas été sans poser de nombreux problèmes touchant la souveraineté, le territoire, le comportement. Je remarque que les modifications qu'on propose d'apporter au Code criminel indiquent qu'il a été convenu dans l'Accord que, dans le cadre de cette mission dans l'espace, le droit pénal s'appliquerait sur une base nationale plutôt que territoriale.

Je me demande si un organe du Parlement — pourquoi pas notre comité — ne pourrait pas être dépositaire des règlements définissant le code de conduite. On s'assurerait ainsi que ces règlements sont du domaine public. Si c'était possible, notre comité serait tout désigné pour en être le dépositaire, de sorte que, si, par exemple, quelqu'un s'en prenait violemment au cuisinier à

Mr. Lefebvre: We do not expect, senator, that there will be thousands of regulations issued.

Senator Carney: I understand you have no problem with filing the regulations with this committee.

Mr. Lefebvre: I am not an expert in constitutional law or the business law of government. I know that Governor in Council does publish those regulations.

The Chairman: Senator Carney, does clause 10 affect your point?

Senator Carney: I am not familiar enough with the bill because, as you know, we just got here.

The Chairman: This was the only amendment that was made in the House of Commons, I believe.

Senator Carney: What does that say?

The Chairman: Clause 10 says:

The Minister shall, by order, amend the schedule to incorporate any amendment to the Agreement as soon as it is feasible after the amendment takes effect, and shall cause the amendment to be laid before Parliament on any of the first fifteen days that either House of Parliament is sitting after the order is made.

Senator Carney: That covers amendments. I am talking about regulations. There are very few acts in parliament where regulations are brought back to committee. The Canadian Environmental Act is one of them because there is public participation in the regulations and they are deposited with the committee.

Because this is a new area, and a very sensitive one, regulations should be filed somewhere in Parliament, where we can discuss them, not just in Treasury Board or somewhere else. The regulations should be referred to committee for review or information purposes, or something.

When I read the material that had accompanied this excellent piece of legislation, the thought occurred to me that this particular aspect — that is, review of the regulations — was not adequately covered. It is done on some legislation where there is public interest and not on others. In this case, I am asking if this committee could in fact have the regulations in question deposited with it.

Senator Grafstein: If understanding is correct, all regulations require scrutiny by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, which answers part of your question.

The other question really relates to the content of those and whether they should come back to the committee, which has a greater grasp of the principles of the bill. I do not know what you are asking for.

bord de la station spatiale, on saurait de quelle instance l'affaire relève.

M. Lefebvre: Nous ne nous attendons pas, sénateur, à ce qu'il y ait des milliers de règlements.

Le sénateur Carney: Si j'ai bien compris, vous ne voyez pas d'objection à ce que ces règlements soient déposés auprès de notre comité.

M. Lefebvre: Je ne suis pas expert en droit constitutionnel ni en droit des affaires gouvernementales. Ce que je sais toutefois, c'est que le gouverneur en conseil rend publics les règlements.

Le président: Sénateur Carney, l'article 10 ne répond-il pas à la question que vous soulevez?

Le sénateur Carney: Je ne saurais dire, car je ne connais pas suffisamment bien le projet de loi, étant donné que, comme vous le savez, nous venons juste d'en être saisis.

Le président: C'est, je crois, le seul amendement qu'a adopté la Chambre des communes.

Le sénateur Carney: Que dit cet article?

Le président: L'article 10 dit ceci:

Dans le cas où l'Accord est modifié, il incombe au ministre de modifier l'annexe en conséquence, par arrêté, aussitôt que possible après l'entrée en vigueur de la modification. Il fait déposer le texte de celle-ci au Parlement dans les quinze premiers jours de séance de l'une ou l'autre chambre suivant la prise de l'arrêté.

Le sénateur Carney: Cet article porte sur les modifications. Ce dont je veux parler ici, c'est des règlements. Il y a très peu de lois dont les règlements sont renvoyés à un comité. La Loi canadienne sur la protection de l'environnement en est une, tout simplement parce que le grand public a son mot à dire au sujet des règlements dont est assortie cette loi.

Vu qu'il s'agit ici d'un domaine nouveau, au demeurant fort sensible, les règlements devraient être déposés auprès d'une instance du Parlement, où nous pourrions les examiner, plutôt qu'au Conseil du Trésor ou je ne sais où. Ils devraient être renvoyés à un comité pour examen ou information, ou pour quelque autre motif.

Quand j'ai pris connaissance de la documentation qui accompagnait cet excellent texte de loi, je me suis fait la réflexion qu'on n'y traite pas adéquatement de cet aspect particulier — c'est-à-dire de l'examen de la réglementation. On le fait dans le cas de certaines lois qui revêtent un intérêt public, mais pas dans d'autres. Dans ce cas-ci, je demande si on ne pourrait pas confier à notre comité la responsabilité d'être dépositaire des règlements.

Le sénateur Grafstein: Sauf erreur, le comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation se penche sur tous les règlements, ce qui répond en partie à votre question.

L'autre volet de votre question portait en réalité sur le contenu de ces règlements et sur la question de savoir si ces règlements ne devraient pas être renvoyés à notre comité, qui est on ne peut mieux placé pour comprendre les principes sur lesquels repose ce projet de loi. Je ne vois pas très bien quel est le sens de votre demande.

The Chairman: Honourable senators, would you please address the Chair because it makes everything a little more coherent.

Let us hear what Mr. Evans has to say in answer to your question.

Senator Carney: I would like to address what is the normal process. The normal process with legislation is that once it is passed the act states that the regulations will be published, et cetera. The regulations are gazetted. They go to the special cabinet committee, which reviews them. There is public input normally, if the people know about it, and they are gazetted again. That is the normal process.

My point is that concerning legislation where there is a high degree of public interest or a new area like this the regulations are brought back to committee. My question quite simply is this: Is it possible to do that with this new initiative?

Mr. Evans: Again, I am caught by not knowing all the regular procedures. As Mr. Lefebvre was saying, there will be very few regulations flowing from this. As far as we at the agency are concerned, the code of conduct and the other aspects of this are regulations that will be public. We would certainly have no issue with them being deposited.

Senator Di Nino: I should state that Senator Kelly, who has carriage of this bill, will not be here this evening. He has asked me to ask some questions.

I would like to continue on that. Most of the proposed agreement, I understand, will be through MOUs. In effect, the regulations that you are talking about will probably be the most extensive part of the treaty, as well as the code of conduct.

My question goes a little further than Senator Carney's. Is it the intent of the minister responsible for this legislation to bring these regulations to Parliament or at least to a committee of Parliament before they are actually put into law. From our understanding of reading the bill, the agreement will be carried out mainly by MOUs.

Mr. Evans: In January 1998 and intergovernmental agreement was signed by our minister and the other ministers of the other participating countries. It is a public document and is available to everybody.

Below that, there is a memorandum of understanding, which is an arrangement between agencies, that deals with how we are going to run the program and the program management aspects.

Le président: Chers collègues, auriez-vous l'obligeance de vous adresser à la présidence pour que les choses se déroulent un peu plus dans l'ordre?

Voyons ce que M. Evans a à dire en réponse à votre question.

Le sénateur Carney: J'aimerais rappeler ici quelle est la procédure normale. En règle générale, la loi stipule qu'une fois qu'elle est adoptée, ses règlements doivent être publiés, et cetera. Les règlements sont publiés dans la *Gazette du Canada*. Le Cabinet spécial en est saisi et les revoit. Normalement, le grand public, pourvu qu'il soit conscient de cette procédure, a la possibilité de donner son point de vue, puis les règlements sont de nouveau publiés dans la *Gazette du Canada*. Voilà pour la procédure normale.

Ce qui m'apparaîtrait souhaitable, c'est que, dans le cas d'une loi qui présente un degré élevé d'intérêt public, ou lorsqu'il s'agit d'un nouveau domaine comme dans le cas du présent projet de loi, les règlements soient renvoyés à un comité. Énoncée bien simplement, ma question est la suivante: serait-il possible qu'on fasse cela dans le cas de cette mesure législative qui porte sur un domaine nouveau?

M. Evans: Je dois vous rappeler que je suis mal placé pour vous répondre sur ce point, car je ne connais pas très bien les procédures normales. Comme M. Lefebvre vous l'a signalé, il y aura très peu de règlements qui accompagneront cette loi. S'il n'en tient qu'à l'agence, le code de conduite et les autres éléments de cette réglementation devant de toute façon être rendus publics, nous ne nous objecterions certes pas à ce qu'ils soient déposés comme vous le souhaitez.

Le sénateur Di Nino: Je dois d'abord vous dire que le sénateur Kelly, que nous avons chargé d'examiner ce projet de loi, ne sera pas des nôtres ce soir. Il m'a demandé de poser certaines questions à sa place.

J'aimerais d'abord poursuivre sur le même sujet. Si j'ai bien compris, l'accord projeté fera, pour l'essentiel, l'objet de mémorandums d'accord. Les règlements dont vous voulez parler ainsi que le code de conduite constitueront probablement en effet la partie la plus substantielle du traité.

Ma question va un peu plus loin que celle du sénateur Carney. Le ministre responsable de cette loi entend-il soumettre ces règlements à l'examen du Parlement, ou du moins à l'examen d'un comité du Parlement, avant qu'ils n'aient force de loi. D'après ce que nous avons retenu de la lecture de ce projet de loi, l'accord sera mis à exécution principalement par le biais de mémorandums d'accord.

M. Evans: En janvier 1998, un accord intergouvernemental a été signé par notre ministre et les autres ministres des États participants. C'est un document public accessible à tous.

Cet accord est assorti d'un mémorandum d'accord, c'est-à-dire d'une entente inter-agences portant sur la façon dont nous allons procéder à la réalisation et à la gestion du programme.

The purpose of this proposed legislation, Bill C-4, is to bring Canadian law in concert with the requirements of that intergovernmental arrangement. So, there is one document, the so-called IGA, which has been signed. The purpose of this bill is to bring our laws in concert with that agreement.

Senator Di Nino: What you are saying is that it is done. Will it be part of this legislation? Will it be brought to us before we actually pass it, or, in effect, is it a fait accompli, already accepted by all of the governments?

Mr. Evans: It has been signed by all the governments, yes. The process of the legislation in the various countries is to ratify that agreement. Each of the participant countries is currently in the process of ratifying the agreement.

Mr. Lefebvre: I should like to add a comment. As you know, it is the prerogative of the Crown to discuss, negotiate and conclude international agreements. Consequently, the executive does have the authority, as you all know, I am sure, to discuss, negotiate and conclude international agreements.

The prime reason, in fact the only reason, I believe, we are here before you and were before the House of Commons is that we must ensure that the Canadian Criminal Code applies to our Canadian astronauts when they are on the space station. This was referred to earlier as the nationality principle.

To be sincere, if we had not had to amend our Criminal Code to extend it to the space station, I do not believe it would have been required for us, legally speaking, to come to the house and pass a bill to enforce this international treaty. We could have gone through the executive to obtain the necessary ratification instruments. This has been done, incidentally, in other countries such as the United States. They have gone through what we call an executive order. There are other countries in Europe that also have this process.

This is our parliamentary system as it exists now. I do understand that there are proposals to open this process to have it before the House of Commons. Incidentally, clause 10 of the bill was amended such that, in the event of an amendment to the international space station, that amendment be tabled in the House of Commons for transparency purposes. But that amendment will be signed and duly executed. This is notwithstanding the fact that those amendments or those international agreements are already publicized and published in *Canada Treaty Series*.

That is the process as I know it in Canada. With respect to the regulations, as I said to Senator Carney, I agree with what you have said. It is a reflection of the parliamentary system in which we are.

Le projet de loi C-4 a pour objet d'harmoniser le droit canadien avec les exigences de cet accord intergouvernemental. Notre gouvernement a donc signé un accord, communément appelé l'AIG, et le présent projet de loi vient faire concorder nos lois avec cet accord.

Le sénateur Di Nino: Vous nous dites que c'est déjà fait. Ce document dont vous parlez fera-t-il partie du présent projet de loi? Allons-nous en être saisis avant d'adopter le projet de loi, ou s'agit-il, en réalité, d'un fait accompli, déjà accepté par tous les gouvernements participants?

M. Evans: L'accord a été signé par tous les gouvernements, c'est exact. L'adoption d'une loi dans les divers pays vise à ratifier cet accord. Chacun des pays participants s'emploie actuellement à ratifier l'accord.

M. Lefebvre: J'aimerais ajouter un commentaire. Comme vous le savez, c'est la prérogative de la Couronne d'examiner, de négocier et de conclure des accords internationaux. L'exécutif a donc effectivement le pouvoir, comme vous le savez tous j'en suis sûr, d'examiner, de négocier et de conclure des accords internationaux.

La raison première, d'ailleurs la seule, je crois, pour laquelle nous nous présentons ici devant vous, comme nous l'avons d'ailleurs fait devant le comité de la Chambre des communes, c'est qu'il nous faut nous assurer que le Code criminel canadien s'appliquera à nos astronautes canadiens qui se rendront à bord de la station spatiale. C'est à cela qu'on faisait référence plus tôt en parlant du principe de la nationalité.

Bien sincèrement, si nous n'avions pas été tenus de modifier notre Code criminel pour qu'il s'applique à bord de la station spatiale, je ne crois pas qu'il nous aurait fallu, juridiquement parlant, nous adresser à la Chambre pour lui demander d'adopter un projet de loi ayant pour objet de donner force de loi à cette convention internationale. Nous aurions pu simplement passer par l'exécutif pour obtenir les instruments voulus de ratification. C'est d'ailleurs ce qu'on a fait, soit dit en passant, dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis. On y a procédé, pour ainsi dire, par voie de décret. On a d'ailleurs fait de même dans certains pays d'Europe.

C'est ainsi que fonctionne actuellement notre régime parlementaire. Si j'ai bien compris, d'aucuns voudraient qu'on ouvre davantage ce processus pour que la Chambre des communes soit saisie de l'accord. Soit dit en passant, l'article 10 du projet de loi a été modifié afin que, dans l'éventualité où on voudrait modifier l'accord relatif à la Station spatiale internationale, toute modification proposée soit déposée à la Chambre des communes par souci de transparence. Toute telle modification devra néanmoins être signée en bonne et due forme, et cela, sans égard au fait que ces accords internationaux ou leurs modifications sont déjà publicisés et publiés dans le *Recueil des traités du Canada*.

Voilà, à ma connaissance, comment nous procédons à cet égard au Canada. En ce qui concerne les règlements, comme je l'ai mentionné au sénateur Carney, je souscris à ce que vous en avez dit. Cette procédure découle de notre régime parlementaire.

I do not think the agency has any objections as to the transparency of the process with respect to having the crew code of conduct being presented here. I do not anticipate any difficulties, except that it may, to a certain degree — and this is my question — change the parliamentary system within cabinet.

As the president of the agency mentioned, we have the international space station agreement, which is like the umbrella agreement. Underneath that international treaty, which is a government-to-government agreement, we have an MOU between agencies — that is between NASA and CSA. NASA has similar MOUs with ESA, with Russia, and with Japan. This MOU is to implement the IGA, to put it into effect.

Under the MOU, you may have — and you will find this in article 4 of the agreement, which is in Schedule B — you may have what we call implementing arrangements. For instance, we are currently negotiating with NASA. An example of implementing arrangements may be, say, to modify the participation of Canada from a hardware point of view, in light of the expenses and so on. We may be negotiating trading off some arrangements with one of our international partners, with NASA or ESA, and, consequently, it is really from a practical point of view is and based on programmatic views. It has no legal consequences.

Senator Di Nino: I am not sure that I am happy with the answer. Since most of the agreement will involve the implementation of memorandums of understanding, I am not sure that we are dealing with the full content of the agreement here. In my opinion, it certainly should come at least as information before this committee, if not through Parliament itself.

Let me continue on a couple of other points, if I may. Clause 4 states:

This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province.

It is an unusual or odd piece of legislation that refers to binding the Queen in the right of a province unless a province is specifically involved. That may raise a constitutional issue. Was that addressed during discussions in the House of Commons or anywhere else?

Mr. Lefebvre: No, senator, it was not raised. This bill was prepared in consultation with the legislative drafters in the Department of Justice. My understanding is that this is a boiler-plate clause, the purpose of which is to ensure that this legislation shall apply to Canada as a whole. This is, after all, an international treaty, and we want to ensure that it does apply.

Senator Bolduc: This is not a good case. You do not have a good case when you say that, sir.

Je ne crois pas que l'agence voie quelque objection à ce que le processus soit transparent ni à ce que votre comité examine le code de conduite de l'équipage. Je ne prévois pas que cela pose problème, sauf qu'il se pourrait que, dans une certaine mesure — et c'est là la question que je me pose —, cette façon de procéder modifie le rôle que joue le Cabinet dans notre régime parlementaire.

Comme l'a expliqué le président de l'agence, nous avons l'Accord international sur la station spatiale, qui est en quelque sorte l'accord-cadre. Accompagnant ce traité international, qui est un accord de gouvernement à gouvernement, nous avons des mémorandums d'accord entre agences — par exemple entre la NASA et l'ASC. La NASA a des mémorandums d'accord similaires avec l'ESA, la Russie et le Japon. Le présent mémorandum d'accord a pour objet de mettre en oeuvre l'AIG, d'en permettre l'exécution.

Dans le mémorandum d'accord, on peut avoir — et vous trouverez cet élément à l'article 4 de l'accord, c'est-à-dire à l'annexe B — ce que nous appelons les arrangements d'exécution. Par exemple, nous sommes actuellement en négociation avec la NASA. Un arrangement d'exécution pourrait avoir pour objet, disons, de permettre au Canada de modifier sa participation à la fourniture de certains éléments matériels, compte tenu de leur coût, par exemple. Nous pourrions négocier l'échange de certains arrangements avec un de nos partenaires internationaux, par exemple avec la NASA ou l'ESA, et ce, sur la base de considérations d'ordre vraiment pratique relatives aux modalités d'exécution du programme. De tels arrangements n'ont en fait aucune incidence juridique.

Le sénateur Di Nino: Je ne suis pas sûr d'être satisfait de votre réponse. Étant donné que la plus grande partie de l'accord aura pour objet de mettre en oeuvre des mémorandums d'accord, je doute que ce qu'on nous demande d'examiner englobe l'entier de l'accord. Il me semble qu'au moins à titre d'information, on devrait soumettre les autres documents à notre comité, voire au Parlement lui-même.

Permettez-moi d'aborder deux ou trois autres points. L'article 4 dit:

La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

Il est plutôt inhabituel ou curieux qu'il soit question dans cette loi de lier Sa Majesté du chef d'une province, alors que les provinces ne sont pas ici expressément en cause. Cela pourrait poser problème sur le plan constitutionnel. A-t-il été question de cette disposition au cours des discussions à la Chambre des communes ou ailleurs?

M. Lefebvre: Non, monsieur le sénateur, on n'a pas soulevé ce point. Ce projet de loi a été préparé en consultation avec les rédacteurs législatifs du ministère de la Justice. Si je ne m'abuse, il s'agit dans ce cas-ci d'une clause de style, qui vise à nous assurer que la loi vaudra pour le Canada dans son ensemble. Après tout, il s'agit d'un traité international, et nous voulons nous assurer qu'il s'appliquera partout au Canada.

Le sénateur Bolduc: Votre argument ne tient pas vraiment. Votre réponse n'est pas très convaincante, monsieur.

The Chairman: Would you please address the Chair? It makes it easier for everyone.

Senator Bolduc: Excuse me, Mr. Chairman.

Senator Di Nino: Perhaps I can continue, because I think Senator Bolduc is right. It is a question of whether the constitutionality of this clause has been cleared with those in Justice, who would understand that better than us. May we ask that this be clarified for us, if not today, perhaps at some future date.

Mr. Lefebvre: Yes, senator, we shall clarify that for you. It is my understanding that this bill was debated and discussed among all the sectors within the Department of Justice, including the Constitutional and International Law Division of Justice.

That is my understanding, unless my colleague from Industry Canada has some additional comments.

[Translation]

Mr. Ouellet: As Mr. Lefebvre just said, that constitutional issue was discussed, and the constitutionality of that clause was confirmed by the Department of Justice.

[English]

Senator Di Nino: Clauses 7 and 8 provide the method by which the minister may obtain information and documents. It talks about the minister making application for a court order. Our concern is that it would seem to us that most of the documents would be sought outside of Canada or could be sought outside of Canada. The court order obviously by a judge of Canada would have no extraterritorial authority. Is there some reciprocity in the agreement or in the proposed MOUs in dealing with this issue?

[Translation]

Mr. Lefebvre: I would like to answer that question. First, clauses 7 and 8 of Bill C-4 have been strongly suggested by the Justice legal drafters. Besides, those clauses were modeled on the provisions of previous pieces of legislation which had been tabled in Parliament with respect to the Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act. That wording was suggested to us by the legislative drafters themselves. Consequently, it has nothing to do with clauses 7 and 10. So to speak, the provisions dealing with reciprocity clauses are found in the Intergovernmental Agreement on the International Space Station or in a Memorandum of Agreement — MOU. The idea behind those provisions is that, for example in the case of the Space Station plan, there is a main contractor with whom we have a contractual arrangement. That main contractor hires subcontractors for the construction of the robotic arm, which you saw earlier in the video. The subcontractors, with whom the Crown has no contractual or legal relationship of any kind, might be well aware of some information needed by Canada for the implementation of its Canadarm program. If ever the main contractor was no longer in Canada — and we've seen that kind of situation with the purchase of Spar Aerospace — we would not have any contractual or legal link with those subcontractors.

Le président: Je vous prierais de vous adresser à la présidence. Cela faciliterait les choses à tout le monde.

Le sénateur Bolduc: Je m'en excuse, monsieur le président.

Le sénateur Di Nino: Je vais poursuivre sur le même sujet, si vous me le permettez, car je crois que le sénateur Bolduc a raison. Il s'agit de savoir si la constitutionnalité de cet article a été vérifiée par les conseillers juridiques du ministère de la Justice, qui comprennent ces choses beaucoup mieux que nous. Pourrait-on clarifier cette question pour nous, peut-être pas aujourd'hui, mais plus tard?

M. Lefebvre: Volontiers, monsieur le sénateur, nous allons le faire. À ma connaissance, ce projet de loi a été examiné et débattu dans toutes les instances du ministère de la Justice, y compris à la Division du droit constitutionnel et international.

C'est mon impression, mais mon collègue d'Industrie Canada aurait peut-être quelque chose à ajouter là-dessus.

[Français]

M. Ouellet: Comme M. Lefebvre vient de vous le mentionner, cet aspect constitutionnel a été examiné et l'avis du ministère de la Justice mentionnait que c'était constitutionnellement valable.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Les articles 7 et 8 du projet de loi décrivent la procédure que le ministre doit suivre pour obtenir une information ou des documents. On y dit que le ministre peut demander à la cour de rendre une ordonnance. Ce qui nous inquiète, c'est qu'il nous semble que, dans la plupart des cas, de telles demandes de documents seraient ou pourraient être faites auprès d'instances non canadiennes. Une ordonnance rendue par un juge canadien n'aurait en principe aucune autorité extraterritoriale. L'accord ou les mémorandums d'accord proposés prévoient-ils une certaine réciprocité sur ce chapitre?

[Français]

M. Lefebvre: J'aimerais répondre à cette question. Premièrement, les articles 7 et 8, que vous retrouvez dans le projet de loi C-4, nous ont été fortement suggérés par les rédacteurs du ministère de la Justice. Ces articles s'inspirent d'ailleurs de législations précédentes qui ont été présentées au Parlement et notamment de la Loi de mise en oeuvre de la convention sur les mines antipersonnel. Cette suggestion nous a été faite par les rédacteurs. Conséquemment, cela n'a rien avoir avec les articles 7 et 8. Si l'on peut dire, cela n'a rien à voir avec les dispositions que l'on retrouve dans l'accord intergouvernemental sur la Station spatiale internationale ou dans un protocole d'entente — un MOU. L'idée derrière ces dispositions est la suivante: dans le cas du programme de la station spatiale, nous avons un entrepreneur principal avec lequel nous avons une relation contractuelle. Cet entrepreneur principal a des sous-traitants pour pouvoir construire le bras robotique, dont vous avez vu la présentation tout à l'heure. Il se peut que les sous-traitants avec qui la Couronne n'a aucun lien contractuel ou juridique connaissent bien l'information ou les renseignements nécessaires pour que le Canada mette en oeuvre sur le plan pratique le bras canadien. Advenant que l'entrepreneur principal ne soit plus ici au Canada — nous en avons un exemple avec Spar Aerospace, qui a été acheté — nous n'avons pas de lien

Subclause 7(3) and 7(4) allows the minister to seek an order from the Court. As you well know, a court order is not an easy thing to obtain, because such a request must be justified. That clause would allow us to go and get that information which otherwise would not be available. For example, the Access to Information Act and the Privacy Act do not apply here.

[English]

Senator Di Nino: Mr. Chairman, my concern here is that some of this information will have to come from other countries. I wonder if there is an undertaking on behalf of all of the participants that there will be a reciprocity in making sure that the information, regardless of which country needs it, will be available to them through this reciprocal arrangement that all participants would be signing?

[Translation]

Mr. Lefebvre: I simply want to confirm what Senator Grafstein just said.

[English]

Five partner states. They are all working together. Undoubtedly, we are exchanging constant information in order to build this project, which is of a complexity that humanity has never seen.

Mr. Poirier or the president will elaborate on this very easily.

Mr. Alain Poirier, Director General, Space Systems, Canadian Space Agency: Obviously, it is a partnership, and the space station could not be realized if we were not exchanging information. In the IGA, and even through the workings of all the committees, we have agreed to support the partnership. We support each other by exchanging information. We also have all the mechanisms needed to protect that information because our goal is also to protect the intellectual property that is being generated.

All of this is in place. The reciprocity exists through the IGA and the MOUs. It is a commitment we make to the program to support the partnership by providing the required and necessary information.

Senator Taylor: My question relates to what Canada gains. You referred to Spar selling out to McDonald Detwiller. If we are going to use contractors, then under NAFTA they can sell out to the U.S., or maybe even a European contractor could buy them out. The first question that comes to mind is: How does the Canadian Space Agency acquire all the information that it would normally get if it used a Canadian contractor if it uses a non-Canadian contractor? I am assuming that non-Canadian contractors can work for the Canadian Space Agency. How would you go about getting the information?

contractuel ou de lien juridique avec ces sous-entrepreneurs. Le paragraphe (3) et le paragraphe (4) de l'article 7 nous demandent d'obtenir un ordre de la cour. Il n'est pas facile de l'obtenir, il faut avoir des justifications, comme vous le savez bien. Cela nous permet d'aller chercher cette information, qui autrement, serait impossible à obtenir. Par exemple, la Loi sur l'accès à l'information et les renseignements personnels ne s'applique pas ici.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Monsieur le président, ce qui me préoccupe, c'est qu'une partie de cette information devra forcément être obtenue de l'étranger. Je me demande si tous les États participants se sont engagés, en signant une entente de réciprocité en ce sens, à fournir à tout pays partenaire quel qu'il soit l'information dont il pourrait avoir besoin.

[Français]

M. Lefebvre: Je veux simplement confirmer ce que le sénateur Grafstein vient de nous mentionner.

[Traduction]

Nous avons là cinq États partenaires qui travaillent tous en étroite collaboration. Il va sans dire que, pour réaliser ce projet, dont la complexité est sans pareil dans l'histoire de l'humanité, nous échangeons constamment de l'information.

M. Poirier ou le président de l'agence pourront vous donner des détails à ce propos.

M. Alain Poirier, directeur général, Systèmes spatiaux, Agence spatiale canadienne: Évidemment, nous travaillons en partenariat. Le projet de station spatiale ne saurait se réaliser sans que nous partagions de l'information. Dans le cadre de l'AIG et même des travaux de chacun des comités, nous avons convenu de favoriser le travail en partenariat. Nous nous entraînons en échangeant de l'information. Nous avons également prévu tous les mécanismes voulus pour protéger cette information, car notre but est aussi de reconnaître la propriété intellectuelle qui est ainsi générée.

Tout est prévu pour que la réciprocité soit assurée tant par l'AIG que par les mémorandums d'accord. Nous nous sommes engagés à favoriser le partenariat dans l'exécution du programme en nous communiquant toute information demandée et nécessaire.

Le sénateur Taylor: Ma question a trait aux avantages que tire le Canada de cette participation. Vous avez fait allusion à l'acquisition de Spar par McDonald Detwiller. Les entreprises avec qui nous avons des contrats peuvent passer aux mains d'Américains aux termes de l'ALENA, ou encore faire l'objet d'acquisition par des entreprises européennes. La première question qui me vient à l'esprit est celle-ci: comment, lorsqu'elle fait appel à un entrepreneur étranger, l'Agence spatiale canadienne peut-elle obtenir toute l'information à laquelle elle a normalement accès quand elle traite avec un entrepreneur canadien? Je présume que des entrepreneurs non canadiens peuvent travailler pour le compte de l'Agence spatiale canadienne. Le cas échéant, comment pouvez-vous obtenir l'information dont vous avez besoin?

Mr. Evans: All of our work on the space station and other programs is the result of contractual relationships with the companies involved. To date, all of our major contracts are with Canadian corporations. We consider McDonald Detwiller to be a Canadian corporation, even though they are owned by an American company.

It is through the contractual process that we impose the ownership regime on intellectual property. For the space station program, for the Canadarm project, the Crown owns the intellectual property. Through our licensing agreements with these companies, we control how and by whom the intellectual property is exploited. Therefore, it is through the mechanism of intellectual property regime and the ownership that we control.

Senator Taylor: You were talking about each country having the right to prosecute malefactors, or whatever it is, in the space station. If a foreign contractor had a non-Canadian on that space station representing Canada, such as a Kosovar working for an American company such as McDonald Detwiller, and something happened, would the prosecution come back to Canada although the person is not a native of Canada and is not working for a Canadian-owned company but a company that was contracted to Canada?

Mr. Evans: Currently, all of our astronauts are Canadian citizens. Therefore, any Canadian who will be on the space station will clearly be a Canadian citizen. I think that applies to all the other partners. I am having difficulty envisaging how somebody from some other country will be representing us on the space station.

The purpose of this proposed legislation is to ensure that Canadians on board the space station are subject to Canadian law. That is the primary purpose.

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Perhaps I can be of assistance with respect to your question. The purpose of amendments to the Criminal Code that are found in this bill is to give Canada jurisdiction to prosecute offences committed up there or down there — I do not know for sure where it will take place, but outside the confines of Canada.

The code, as amended by this bill, if it is passed by Parliament, will give jurisdiction to Canadian courts when it is a Canadian who is committing an offence. The definition of "Canadian crew member" can be found in the bill. It includes a Canadian citizen, or, as clause 11 indicates:

(b) a citizen of a foreign state, other than a Partner State, who is authorized by Canada to act as a crew member...

M. Evans: Tout notre travail à bord de la station spatiale et dans le cadre d'autres programmes s'effectue au moyen d'ententes contractuelles avec des sociétés participantes. Jusqu'à maintenant, tous nos contrats d'importance ont été conclus avec des sociétés canadiennes. Nous considérons McDonald Detwiller comme une société canadienne, même si elle appartient à des intérêts américains.

C'est par le biais du processus contractuel que nous imposons le régime de titres de propriété intellectuelle. Dans le cas du programme de la station spatiale, du projet Canadarm, c'est la Couronne qui détient les titres de propriété intellectuelle. Dans le cadre des accords d'octroi de licences que nous concluons avec ces sociétés, nous exerçons un contrôle sur les modalités d'exploitation des titres de propriété intellectuelle. C'est donc au moyen du mécanisme régissant le régime de propriété intellectuelle que nous exerçons un contrôle à cet égard.

Le sénateur Taylor: Vous avez mentionné que chaque pays avait le droit de poursuivre quiconque commettait un méfait ou une infraction à bord de la station spatiale. Si un non-Canadien travaillant à bord de la station spatiale pour le compte d'un entrepreneur étranger lié par contrat au Canada — par exemple un Kosovar qui serait à l'emploi d'une société américaine comme McDonald Detwiller — était en cause dans une affaire d'infraction, est-ce le Canada qui aurait le droit d'intenter des poursuites dans cette affaire?

M. Evans: À l'heure actuelle, tous nos astronautes sont des citoyens canadiens. C'est donc dire que tout Canadien qui travaillera à bord de la station spatiale sera forcément un citoyen canadien. Sauf erreur, il en va de même de tous les autres partenaires qui participent au projet. Je vois mal comment quelqu'un d'un autre pays nous représenterait à bord de la station spatiale.

Ce projet de loi a pour objet d'assurer que tous les Canadiens à bord de la station spatiale seront assujettis aux lois canadiennes. C'est son but premier.

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada: Peut-être puis-je intervenir utilement en réponse à votre question. Les modifications que le présent projet de loi propose d'apporter au Code criminel visent à habilitier le Canada à intenter des poursuites dans le cas d'infractions commises là-haut ou ici-bas — je ne sais pas où exactement, mais à l'extérieur de nos frontières.

Notre Code criminel, une fois modifié par ce projet de loi s'il est adopté par le Parlement, confèrera aux tribunaux canadiens la compétence d'entendre une cause dans laquelle un Canadien aurait été accusé d'avoir commis une infraction. La définition de «membre d'équipage canadien» est fournie dans le projet de loi. Il peut s'agir d'un citoyen canadien, ou, comme l'indique l'article 11, d'un

b) [...] citoyen étranger, ressortissant d'un État autre qu'un État partenaire qui est habilité par le Canada à agir [...] en tant que membre d'équipage [...]

Those are the important words. Therefore, if someone from Brazil, just for the sake of discussion, who is authorized by Canada to be our representative, to be an astronaut — he is not a Canadian citizen but is authorized by Canada to be up there — commits an offence onboard the space station, that person would be prosecutable in this country.

Senator Taylor: Suppose the person authorized by Canada is also a citizen of one of our partners?

Mr. Roy: In the situation of one of our partners being involved in an offence, the bill also speaks of when it is that we can seize jurisdiction for the purpose of prosecuting. The bill is quite clear. Canada would take jurisdiction in those circumstances when that someone — American, Japanese, whoever — threatens the life or security of a Canadian crew member or when the offence committed is committed in relation to a flight element provided by Canada — the arm we have been talking about, which is part of the excellent video we have shown you.

In those circumstances, Canada would be in a position to take jurisdiction.

Senator Andreychuk: I will continue on that point. Clause 11 is related amendments to the Criminal Code. In clause 11(2.3), there is the phrase: "...crew member who, during a space flight..." Further down, it refers to "flight element" and "Space Station." Are these terms defined anywhere? If so, are they in one of the memorandums of understanding? I am having trouble understanding "during a space flight."

Does that refer to take off; is it during preparations; is it in the air?

The Chairman: Senator Andreychuk, there is a whole series of definitions on pages 5 and 6.

Senator Andreychuk: But you are not defining them here. Are you saying that there are crimes for Canadians, and then a different series of crimes for those that we may authorize under Canadian jurisdiction, and then finally those of our partner states?

Mr. Roy: With respect to Canadian crew members, which is the first question that you are asking me, the same circumstances apply whether you are a Canadian national or you are someone from another country outside of our partners who is authorized to fly that mission on behalf of Canada.

To go back to the example that we used with Senator Taylor, if it is a Brazilian who is flying on behalf of Canada, it does not matter whether that person is a Brazilian national or a Canadian national. Under the definition of Canadian crew member — and you will find that definition on pages 5 of the bill — that person is

Ce sont là les mots qui revêtent de l'importance. Par conséquent, à supposer, pour le bien de la discussion, qu'un Brésilien, que le Canada a habilité à être astronaute pour notre compte — il n'est pas citoyen canadien, mais il est autorisé à représenter le Canada dans l'espace — commette une infraction à bord de la station spatiale, il sera passible de poursuite dans notre pays.

Le sénateur Taylor: Qu'en est-il si cette personne que le Canada a autorisée à représenter le Canada est citoyenne d'un des pays partenaires?

M. Roy: Dans l'éventualité où un citoyen d'un de nos pays partenaires commettrait une infraction, le projet de loi précise également dans quelles circonstances il nous serait alors possible d'exercer notre droit de poursuite. Le projet de loi est tout à fait clair à cet égard. C'est le Canada qui aurait le droit de poursuite dans un cas où la personne en cause — un Américain, un Japonais, et cetera — aurait porté atteinte à la vie ou à la sécurité d'un membre d'équipage canadien, ou encore où le méfait serait survenu à bord d'un élément de vol fourni par le Canada ou relativement à cet élément — qui pourrait être le bras canadien que vous avez pu voir dans l'excellent vidéo que nous vous avons présenté.

Dans de telles circonstances, c'est le Canada qui serait habilité à traiter l'affaire.

Le sénateur Andreychuk: Je vais poursuivre sur ce même sujet. L'article 11 énonce les modifications que le projet de loi propose d'apporter au Code criminel. Au paragraphe 11(2.3), il y a les mots: «... membre d'équipage qui, au cours d'un vol spatial...». Plus loin, il est question d'«élément de vol» et de «station spatiale». Ces expressions sont-elles définies quelque part? Si oui, retrouve-t-on ces définitions dans l'un des mémorandums d'accord? J'ai du mal à saisir ce qu'on entend par «au cours d'un vol spatial».

Veut-on parler du moment du lancement, de la période des préparatifs, du vol proprement dit?

Le président: Sénateur Andreychuk, vous trouverez aux pages 4 et 5 toute une série de définitions.

Le sénateur Andreychuk: Mais vous ne les définissez pas ici. Voulez-vous dire qu'il nous faut traiter distinctement les crimes qui peuvent être commis par des Canadiens, puis une toute autre série de crimes qui peuvent être commis par des personnes autorisées à représenter le Canada, et enfin, les crimes qui peuvent être commis par des personnes travaillant pour le compte d'États partenaires?

M. Roy: Pour ce qui est des membres d'équipage canadien, autrement dit de la première question que vous m'avez posée, les mêmes règles s'appliquent tant dans le cas d'un citoyen canadien que dans celui d'un ressortissant d'un pays étranger autre qu'un des pays partenaires si la personne en cause était autorisée à faire partie de cette mission pour le compte du Canada.

Reprenons l'hypothèse que nous avons donnée en exemple en réponse à la question du sénateur Taylor, où il s'agissait d'un Brésilien travaillant dans l'espace pour le compte du Canada. Il importerait peu que cette personne soit de citoyenneté brésilienne ou de citoyenneté canadienne, car, selon la définition de «membre

under the very same obligations, and Canada will take the very same jurisdiction with respect to that person. The jurisdiction that Canada can take starts and ends with the space flight as this notion is defined in the bill. The bill defines "space flight" as:

...mean the period that begins with the launching of a crew member of the Space Station, continues during their stay in orbit and ends with their landing on earth.

This is that period of time that we are covering with the legislation, no more and no less. Therefore "space flight" covers the period they are leaving earth, while in orbit around the earth, and their landing on earth. Canada's jurisdiction ends at that point on the basis of the person being prosecuted being a Canadian or the equivalent of a Canadian.

You also asked about offences committed by astronauts from one of the partner states, such as Japan or the United States, say. You have to go then to clause 11, which amends section 7 of the Criminal Code by adding subsection (2.31). What you have here is a narrowing of the circumstances under which Canada can take jurisdiction with respect to that foreigner. Why? Because we are saying that we will take jurisdiction in those matters only if that individual has threatened the life or security of a Canadian crew member.

It is important to give an example here. Let us say that, after being together in orbit for six months, someone slaps the face of a Canadian crew member. That is an assault; however, surely it does not threaten "the life or security of a Canadian crew member." In those circumstances, it is doubtful that Canada could take jurisdiction to prosecute this case here.

However, if the assault is of a nature that goes beyond that, then a decision will have to be made as to whether it is sufficiently threatening to the security of the Canadian member onboard for Canada to try to seek jurisdiction over that individual.

The other possibility, Senator Andreychuk, in those circumstances is something in the nature of a mischief that is committed against some equipment that is Canadian made. What the drafters had in mind is obviously the Canadarm, because that is basically the Canadian-made thing that we will have up there. In those circumstances, the law would say that Canada can take jurisdiction against that foreigner.

Senator Andreychuk: You are saying that this is complementary, that other countries will have similar capabilities to go after Canadians. Is that correct?

On the one hand, I am told in our briefing notes that the IGA that was signed agreed that the criminal law would be applied on a nationality basis rather than a territorial basis. From what I have

d'équipage canadien» qui se trouve à la page 5 du projet de loi, cette personne serait assujettie aux mêmes obligations qu'un Canadien, et le Canada exercerait dans son cas exactement la même compétence en matière de poursuite. Selon la définition qu'en donne le projet de loi, l'exercice de cette compétence débute et se termine avec le vol spatial. Le projet de loi définit l'expression «vol spatial» comme désignant:

La période commençant au moment du lancement d'un membre d'équipage de la station spatiale, se poursuivant pendant son séjour en orbite et se terminant au moment de son retour sur terre.

C'est durant cette période que la loi s'applique, ni plus ni moins. L'expression «vol spatial» comprend donc le moment où la navette est lancée, où elle est en orbite autour de la Terre et où elle atterrit. C'est à compter de l'atterrissage que le Canada cesse de pouvoir exercer son droit de poursuite contre un citoyen canadien ou l'équivalent d'un citoyen canadien.

Vous avez également posé une question à propos d'une infraction qui serait commise par un astronaute originaire d'un autre pays partenaire, comme le Japon ou les États-Unis. Dans ce cas, il faut se référer à l'article 11, qui modifie l'article 7 du Code criminel en lui ajoutant le paragraphe (2.31). Cette disposition vient restreindre les circonstances dans lesquelles le Canada peut poursuivre un étranger. Pourquoi? Parce que nous y disons que le Canada ne pourra exercer sa compétence à l'égard de telles infractions que si l'individu en question a porté atteinte à la vie ou à la sécurité d'un membre d'équipage canadien.

Il est important de donner un exemple ici. Disons que, après avoir passé six mois en orbite avec un membre d'équipage canadien, un astronaute étranger gifle ce Canadien. S'il y a bel et bien eu voies de fait, elles n'ont toutefois certes pas porté atteinte «à la vie ou à la sécurité d'un membre d'équipage canadien». Dans de telles circonstances, il est peu probable que le Canada puisse exercer sa compétence en matière de poursuite.

S'il s'agissait toutefois d'un fait plus grave qu'un acte de voies de fait simples, il faudrait alors établir que ce fait a porté suffisamment atteinte à la sécurité du membre d'équipage canadien pour que le Canada puisse à juste titre prétendre avoir le droit de poursuivre l'individu en cause.

L'autre possibilité qui pourrait se présenter dans de telles circonstances, sénateur, c'est-à-dire où le présumé auteur d'une infraction serait un étranger, serait que l'infraction commise consiste en un méfait contre un élément de vol fourni par le Canada — évidemment, c'est au télémanipulateur canadien que les rédacteurs de la loi songeaient en utilisant cette expression, car c'est pratiquement la seule composante de la station spatiale qui sera de facture canadienne. En pareille occurrence, la loi permettrait aux autorités canadiennes de poursuivre cet étranger.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites que cette règle s'appliquera réciproquement, que les autres pays auront eux aussi un pouvoir analogue de poursuite contre des Canadiens. Est-ce le cas?

D'une part, nos notes d'information nous disent que les signataires de l'AIG ont convenu que le droit pénal s'appliquerait sur une base nationale plutôt que territoriale. Aux termes de cet

heard, Canada would prosecute Canadians, our partners would prosecute their own, and that is through an understanding. However, in looking at proposed subsection (2.31) of section 7 of the Criminal Code, it seems that we can prosecute the officials of our partner states.

Mr. Roy: Let me try to clarify this. It is a difficult area of the law. I will do my best. Please do not hesitate to interrupt me, through the chairman, if there is a need.

In public international law, there are a number of ways to seize jurisdiction. Canada traditionally has gone with the territoriality principle. Something that takes place in this country is prosecuted here. It does not matter who you are: If you are a Canadian, we are going to prosecute you; if you are a foreigner, we are going to prosecute you in this country for what you have done.

As part of the common law tradition, Canada is also willing to extradite its own nationals abroad, for them to be prosecuted when they have committed an offence abroad. Some continental European countries have a prohibition on this. They will not extradite their nationals for crimes committed here.

Therefore, there is a balance here. Canada is willing to prosecute cases here but is also willing to send its nationals elsewhere to be prosecuted. That is why we have gone traditionally with the territoriality principle.

There are other bases that can be used under international law to seize jurisdiction. The notes that you have seen are correct. This bill is using the personality principle. There are two types of personality principles. There is the active personality principle and the passive personality principle.

What is the active personality principle? It is in cases where the person has committed the offence. Your offender is one of your nationals. You can seize jurisdiction and bring that person before your national courts for offences committed elsewhere.

If you look at proposed subsection (2.3) under clause 11 of the bill, it is doing exactly that. We are seizing jurisdiction over our own nationals or people that we consider fall in that sphere in those circumstances, that is people who are acting on our behalf up there.

In proposed subsection (2.31) there is the passive personality principle. In those circumstances, we are the victims of an offence committed by someone. In (2.31), we are talking about a crew member of a partner state. Hence, it is the reverse of the situation in proposed subsection (2.3), where we are the ones who have committed the offence; under (2.31), we are the victims of that offence. That is the basis on which we are taking jurisdiction in those cases.

accord, le Canada pourrait, d'après ce que j'ai entendu dire, poursuivre des Canadiens, et nos partenaires pourraient faire de même à l'égard de leurs ressortissants. Mais si je regarde le paragraphe proposé 7(2.31) du Code criminel, il semble que nous pourrions poursuivre les représentants de nos États partenaires.

M. Roy: Si vous me le permettez, je vais tenter de clarifier cette question. C'est un point de loi difficile à saisir. Je vais faire de mon mieux. Mais n'hésitez pas à m'interrompre au besoin, en vous adressant, bien sûr, à votre président.

En droit public international, un pays dispose d'un certain nombre de moyens pour exercer sa compétence en matière de poursuite. Traditionnellement, le Canada applique à cet égard le principe de la territorialité. Un fait survenu au Canada fait normalement l'objet d'une poursuite au Canada, peu importe qui est accusé. Qu'il s'agisse d'un Canadien ou d'un ressortissant étranger, l'individu qui commet chez nous un acte répréhensible peut être traduit devant nos tribunaux.

En tant que pays de commun la, le Canada consent également à extraditer ses propres citoyens vers l'étranger pour y être poursuivis s'ils y ont commis une infraction. Certains pays d'Europe continentale interdisent cette pratique. Ils refuseraient l'extradition d'un de leurs citoyens vers le Canada pour un crime qu'il aurait commis ici.

Il y a donc un certain équilibre dans tout cela. Le Canada peut poursuivre des étrangers sur son territoire, mais il accepte que ses citoyens soient extradés vers d'autres pays pour y être poursuivis. C'est pourquoi nous avons traditionnellement opté pour le principe de la territorialité.

Il existe en droit international d'autres critères sur lesquels les pays peuvent se fonder pour faire reconnaître leur compétence en matière de poursuite. Ce que vous avez lu à cet égard dans vos notes d'information est juste. Ce projet de loi adhère au principe de la personnalité. Il y en a deux types. Il y a le principe de la personnalité active et le principe de la personnalité passive.

Qu'entend-on par principe de la personnalité active? C'est celui qui s'applique quand le sujet a commis une infraction. Un pays peut alors exercer contre un de ses citoyens sa compétence en matière de poursuite et instruire la cause devant ses propres tribunaux même si l'infraction a été commise à l'étranger.

Si vous prenez le paragraphe 11(2.3) du projet de loi, c'est exactement ce qu'on y dit. Nous exerçons notre compétence en matière de poursuite à l'égard de nos propres citoyens ou de personnes que, dans les circonstances, nous considérons comme tels parce qu'elles nous représentent pour cette mission dans l'espace.

Dans le paragraphe (2.31) proposé, on applique le principe de la personnalité passive. Dans ce cas, nous sommes les victimes d'une infraction commise par un étranger. Il est question dans ce paragraphe d'un membre d'équipage d'un État partenaire. C'est donc l'inverse de la situation décrite dans le paragraphe (2.3), où c'est un citoyen canadien qui a commis l'infraction; dans le paragraphe (2.31), nous sommes les victimes de cette infraction. C'est en vertu de ce principe que nous exerçons alors notre compétence en matière de poursuite.

This bill is giving Canadian courts jurisdiction, no more and no less. The agreement that was reached between the countries at article 22 relates to the possibility for each of the partner states — Canada, the United States, Japan, — to use the same basis for seizing jurisdiction over those matters. Hence, it is certainly possible for the Americans to use the same basis we are using here. I would expect the partner states to use the very same basis to seize jurisdiction over those matters.

Senator Grafstein: As I said earlier, the only reason we are here today is to deal with the criminality of extraterritorial jurisdiction of the Criminal Code. Otherwise, the executive could do this by agreement and thus it would not be necessary to use the time of Parliament. The executive could proceed. We are only here to deal with the extraterritorial aspects of the Criminal Code. Is that correct?

The key element here, the rationale for bringing it forward, is the extraterritorial aspects of it. I see that Mr. Lefebvre is agreeing with me. I asked him this while we were between the Senate and this meeting.

The second point is that this does not really have general application. It only applies to space stations. It does not apply to Garneau or others who might be in the space flight; it only applies to the space station. In effect, this is a very narrow application. My first question is: Why?

Mr. Evans: What is unique about the space station? What is unique about the space station is that we have codified with the intergovernmental agreement for the first time the fact that there will be international crews working together. This is different from a shuttle flight now. On every shuttle flight now, we enter into a specific agreement with the United States governing the terms and conditions of our astronauts flying. It is done flight by flight.

Senator Grafstein: I am trying to point out to all of us that this is a very narrow application of the Criminal Code. It does not apply to space flights. It only applies to space stations, back and forth.

The second limitation, Mr. Chairman — there is a sequence here and I want to come to my major point — is that this only applies to indictable offences, not summary offences. If I am up in a space station and I kick somebody in the face, it is not aggravated assault, it is a summary offence, this will not apply. As I understand proposed subsection (2.3), it is limited to indictable offences.

Ce projet de loi habilite les tribunaux canadiens à instruire des poursuites, ni plus ni moins. L'accord conclu entre pays dont il est question à l'article 22 traite de la possibilité dont disposent les États partenaires — le Canada, les États-Unis, le Japon — d'utiliser les mêmes critères pour exercer leur droit de poursuite dans ce genre d'affaire. Il ne fait donc pas de doute que les Américains peuvent appliquer à cet égard les mêmes principes que nous. Je présume d'ailleurs que chacun des États partenaires voudra utiliser ces mêmes critères pour pouvoir exercer sa compétence en cette matière.

Le sénateur Grafstein: Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, la seule raison qui justifie notre présence ici aujourd'hui est qu'il fallait, pour que notre Code criminel s'applique en pareille occurrence, y inclure la notion de compétence extraterritoriale. Autrement, le gouvernement aurait pu convenir de ces choses sans qu'il soit nécessaire d'accaparer ainsi le temps du Parlement. L'exécutif aurait pu agir seul. Si nous sommes ici aujourd'hui, ce n'est que pour traiter de l'application extraterritoriale du Code criminel, n'est-ce pas?

L'élément central ici, la raison pour laquelle nous sommes saisis de cette mesure législative, c'est cette notion d'extraterritorialité. Je vois que M. Lefebvre est d'accord avec moi sur ce point. Je lui ai d'ailleurs posé la question en marchant depuis la salle du Sénat jusqu'ici.

Mon second point concerne le fait que ce projet de loi n'a pas vraiment d'application générale. Il ne s'applique qu'aux stations spatiales. Il ne s'applique ni à Garneau ni aux autres astronautes qui pourraient voyager dans l'espace. Il ne s'applique qu'à la station spatiale. En fait, son champ d'application est très limité. Ma première question est: pourquoi en est-il ainsi?

M. Evans: Vous vous demandez ce qu'a de particulier la station spatiale? Ce qui est unique dans le cas de la station spatiale, c'est qu'en signant l'accord intergouvernemental, nous avons codifié pour la première fois le fait que des équipages internationaux travailleraient ensemble. On en traite autrement dans le cas des navettes spatiales ordinaires. À l'heure actuelle, pour chacun des vols spatiaux, nous concluons avec les États-Unis une entente spéciale qui régit les conditions dans lesquelles nos astronautes voyageront dans l'espace. On le fait pour chaque vol.

Le sénateur Grafstein: J'essaie d'attirer l'attention de mes collègues sur le fait qu'il s'agit là d'une application très restreinte du Code criminel. Ces dispositions ne s'appliqueront pas aux vols spatiaux en général. Elles ne s'appliqueront qu'aux stations spatiales et aux navettes pour s'y rendre et en revenir.

La seconde limitation, monsieur le président — j'y vais dans l'ordre et je veux en venir à mon point principal —, c'est que ces dispositions ne s'appliqueront qu'aux seules infractions punissables par acte d'accusation et non à celles punissables par procédure sommaire. Si, à bord d'une station spatiale, j'assène un coup de poing à la figure d'un collègue, vu qu'il ne s'agit pas de voies de fait graves, mais plutôt d'une infraction punissable par procédure sommaire, ces dispositions du Code criminel ne s'appliqueront pas dans mon cas. Sauf erreur, le paragraphe (2.3) ne vise que les infractions punissables par acte d'accusation.

Mr. Roy: Under the Interpretation Act, an offence that is hybrid — that is, that can be prosecuted either on indictment or summary conviction — is considered to be an indictable offence. Therefore, this offence that you are talking about — simple assault is what you are talking about — would be covered by this. We would be able to seize jurisdiction when it is a Canadian who is doing this.

Senator Grafstein: If somebody simply assaults a Canadian, we would not be able to seize jurisdiction. Correct?

Mr. Roy: The answer is in the words of proposed subsection (2.31)(a) and (b). It is only when the offence is related to someone who is not a Canadian. Only when that offence threatens the life or security of a Canadian crew member would we be interested in seizing jurisdiction under this piece of legislation. Or, as you can see in (b):

(b) is committed on, or in relation to, a flight element provided by Canada or damages a Canadian flight element.

Only in those cases would we be interested in seizing jurisdiction.

Senator Grafstein: Again, both (2.3) and (2.31) on the face of it refer only to indictable offences?

Mr. Roy: Indeed.

Senator Grafstein: The last element here — and I do not want to belabour this — goes to a question that the Senate is very familiar with — it is a personal cause of mine — and that is the question of extradition.

Let us assume for the moment the space shuttle takes off from Texas — which is a reasonable assumption. The State of Texas has the death penalty. Let us also assume that Canadians are involved in that space flight; that Canada seizes jurisdiction of that individual because a Canadian is involved as a perpetrator or a victim. Also, the United States, through its state legislature, seizes jurisdiction over that individual. In effect, we have a conflict of jurisdictions, which is that one jurisdiction has the death penalty and the other, our jurisdiction, does not. How would that be resolved?

Mr. Roy: By chance, I brought with me my Extradition Act. You have an answer in the fact that the Minister of Justice, who is responsible for the application of the Extradition Act, may refuse to make a surrender order when the conduct in respect of which the request for extradition is made is the subject of criminal proceedings in Canada against that person.

Senator Grafstein: You will recall, Mr. Roy, my position on that.

Mr. Roy: Yes, I do.

M. Roy: Aux termes de la Loi d'interprétation, une infraction hybride — c'est-à-dire une infraction qui peut faire l'objet d'une poursuite soit par acte d'accusation soit par procédure sommaire — est considérée comme une infraction punissable par acte d'accusation. Par conséquent, l'infraction dont vous voulez parler — voies de fait simples — serait visée par ces dispositions. Nous pourrions donc dans un tel cas exercer notre compétence en matière de poursuite si c'est un Canadien qui a commis l'infraction.

Le sénateur Grafstein: Si quelqu'un commet un acte de voies de fait simples contre un Canadien, nous ne pourrions exercer notre compétence, n'est-ce pas?

M. Roy: On peut trouver la réponse à cette question dans le libellé des alinéas (2.31)a) et b). Ce n'est que lorsque l'infraction est commise par un non-Canadien que ces alinéas s'appliquent. C'est seulement lorsque le fait a porté atteinte à la vie ou à la sécurité d'un membre d'équipage canadien que nous pourrions, en vertu de ces dispositions, exercer notre compétence en matière de poursuite à l'égard d'un étranger. Ou encore, comme le dit l'alinéa b), lorsque:

b) le fait est survenu à bord d'un élément de vol fourni par le Canada, ou relativement à un tel élément, ou l'a endommagé.

Ce n'est que dans de tels cas que le Canada chercherait à faire reconnaître son droit de poursuivre un étranger.

Le sénateur Grafstein: Encore là, à l'évidence, tant le paragraphe (2.3) que le paragraphe (2.31) ne font référence qu'aux infractions punissables par acte d'accusation, n'est-ce pas?

M. Roy: Vous avez raison.

Le sénateur Grafstein: Le dernier élément que je voudrais soulever ici — et je vais me garder de trop insister sur cet aspect — nous ramène à une question à laquelle le Sénat est très sensibilisé — à une cause qui me tient personnellement à cœur —, à savoir la question de l'extradition.

Supposons un moment que la navette spatiale soit lancée depuis le Texas — hypothèse tout à fait plausible —, un État qui applique parfois la peine de mort. Imaginons aussi qu'un des Canadiens qui participent à ce vol spatial a été l'auteur ou la victime d'un crime et que le Canada entend exercer en l'occurrence sa compétence en matière de poursuite. Les États-Unis, par l'entremise de la législature de l'État du Texas, exercent eux aussi leur droit de poursuite à l'égard de l'individu en cause. Il y a là conflit de compétences, en ce sens qu'un État applique la peine de mort et l'autre, notre pays, ne le fait pas. Comment résoudrait-on ce conflit?

M. Roy: Heureusement, j'ai apporté une copie de la Loi sur l'extradition. Vous avez la réponse dans l'article qui dit que le ministre de la Justice, qui est responsable de l'application de la Loi sur l'extradition, peut refuser de rendre un arrêté d'extradition quand l'acte visé par la demande d'extradition fait l'objet d'une poursuite criminelle au Canada.

Le sénateur Grafstein: Vous vous rappelez sans doute, monsieur Roy, ma position sur cette question.

M. Roy: Oui, fort bien.

Senator Grafstein: There is a discretion to deal with the question of life and death under this act.

Mr. Roy: Mr. Chairman, you know that the matter actually is presently before the Supreme Court of Canada in *Burns and Rafay*. It may very well be that another section of this particular piece of legislation will have to be invoked, depending on what the Supreme Court of Canada will have to say if the death penalty were to be an option in the foreign state. According to current law, there is no such obligation, but that may become the law, depending on that judgment.

[Translation]

Senator Corbin: I realize that no minister has yet been designated as required under clause 5. There is no minister nor parliamentary secretary here tonight. If we look at the definition found in clause 5, a minister shall eventually be appointed, if he has not yet been designated by the Governor in Council. Who will be that minister? I mean which portfolio, not which person. Do you have any idea?

Mr. Lefebvre: The Canadian Space Agency was created under an incorporating act which still governs its administration, and the minister responsible who was designated by the Governor in Council is the Minister of Industry, the Honorable John Manley.

In this bill, which might be adopted by Parliament, the legislative drafters used the usual boiler plate provision, as they generally do in such bills. The Governor in Council would quite probably designate the minister who is already responsible for the Canadian Space Agency, which is itself responsible for the International Space Station Program. I assume that the Governor in Council will appoint the Minister of Industry to that office.

Senator Corbin: I find somewhat odd that the Minister of Industry would be designated to administer a legislation which deals primarily with criminality and other like matters.

Mr. Lefebvre: After all, Mr. Chairman and honourable senators, the main purpose of this bill is to make it possible for Canada to ratify the intergovernmental agreement, the whole responsibility of which falls on the Canadian Space Agency officials, as well as on its president and its director general who are here tonight. As mentioned by Senator Grafstein, if that amendment had not been needed, we would not have had to come before you and the Parliament in order to extend the application of the Canadian Criminal Code to our Canadian astronauts aboard the station.

Mr. Roy: Mr. Chairman, with respect to the provisions dealing with amendments to the Criminal Code, it is clearly the Minister of Justice who is responsible for them; she does not try to escape her responsibility there. You are going to discuss the proposed amendments. As Attorney General of Canada, she can seize jurisdiction over such prosecutions. Furthermore, a provincial attorney general has to get her prior consent before prosecuting. So, the Minister of Justice is actually concerned by those amendments, but only as far as they affect the Criminal Code. The

Le sénateur Grafstein: Cette loi laisse place à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sur une question de vie ou de mort.

M. Roy: Monsieur le président, vous n'êtes pas sans savoir que la Cour suprême du Canada est actuellement saisie d'une affaire analogue dans le pourvoi *Burns et Rafay*. Il se peut fort bien qu'on doive invoquer une autre disposition de cette même loi, selon l'opinion que la Cour suprême du Canada aura exprimée devant la possibilité que l'État étranger applique la peine de mort. D'après les règles actuelles, il n'y a pas de telle obligation, mais cette obligation pourrait devoir être inscrite dans la loi, selon le jugement qui sera rendu.

[Français]

Le sénateur Corbin: Je constate qu'en vertu de l'article 5, il n'y a pas encore de ministre désigné. Il n'y a pas de ministre ou de secrétaire parlementaire ici ce soir. Le ministre, si l'on regarde la définition à l'article 5, doit être nommé éventuellement, si cette personne n'a pas été déjà nommée par le gouverneur en conseil. Qui sera ce ministre? Je pense plutôt au portefeuille qu'à la personne qui sera nommée. Avez-vous une idée?

M. Lefebvre: Présentement, à l'Agence spatiale canadienne, nous avons une loi constituante en vertu d'une loi qui a créé l'Agence spatiale canadienne, et le ministre désigné par le gouverneur en conseil est le ministre de l'Industrie, l'honorable John Manley.

Dans le cas du projet de loi, s'il est adopté par le Parlement, généralement, c'est une disposition standard. Probablement que le gouverneur en conseil nommerait le même ministre qui est responsable de l'Agence spatiale canadienne, l'Agence spatiale canadienne étant responsable du programme de la Station spatiale internationale. J'imagine que le gouverneur en conseil nommera le ministre de l'Industrie.

Le sénateur Corbin: Ce projet de loi se penche surtout sur des questions de criminalité et autres, et c'est le ministre de l'Industrie qui en sera titulaire. Cela me surprend un peu.

M. Lefebvre: L'objectif principal du projet de loi est quand même, monsieur le président et honorables sénateurs, la possibilité pour le Canada de ratifier cet accord intergouvernemental, dont toute la responsabilité tombe entre les mains des gestionnaires de l'Agence spatiale canadienne, de son président et de son directeur général ici présents. Comme le sénateur Grafstein le mentionnait, s'il n'y avait pas eu cet amendement, nous n'aurions pas eu l'obligation de venir devant vous et devant le Parlement au sujet de la nécessité d'étendre le Code criminel canadien à nos astronautes canadiens sur la station.

M. Roy: Monsieur le président, pour ce qui est des amendements qui traitent du Code criminel, la ministre de la Justice en est clairement responsable, elle ne cherche pas à s'en défaire. Vous étudierez les amendements. Comme procureur général du Canada, elle a juridiction pour procéder à ces poursuites. Deuxièmement, si une poursuite est intentée par un procureur général provincial, elle doit, au préalable, donner son consentement. Donc, la ministre de la Justice est présente relativement à ces amendements, mais uniquement en ce qui

rest of the bill falls on the responsibility of another minister who is still to be appointed.

Senator Corbin: Am I right in thinking that the only reason why the name of a minister is mentioned, whoever may be designated, is to meet some legal requirements regarding the administration of government? In practice, the Minister of Industry, Mr. Manley, will delegate most of its powers to the agency. The minister has not much to do. All the administrative tasks will be assigned by the minister to the agency. The minister will not have to look into the operation of the agency every morning.

Mr. Roy: I was going to tell you, Mr. Chairman, that this is what we are hoping. It is about what I would call political accountability. There is always a need, in our system, to have a minister responsible. We will have one. It is Mr. Evans, our president, who takes on the full responsibility of the daily operation of our agency. Clearly, this must continue to be so.

Mr. Lefebvre: I might add that, under the incorporating act which created the agency, the President of the Canadian Space Agency acts as a deputy minister. He is considered as a deputy minister like any deputy minister in any other department. So, you are right in saying that the responsibility of the administration of the agency will fall on that person.

[English]

Senator Di Nino: Question number one: Are we to assume, then, that each partner state will be signing a mirror document to this, particularly as it relates to the changes to the Criminal Code?

Question number two, to Mr. Evans: Could you share with us the known costs to date, as well as projected costs; and do you foresee that Canada will need a general budget for this particular project?

Mr. Roy: With respect to the first question, I can provide you some assistance, I hope.

Article 22 of the agreement that we have been talking gives all of the partner states the same jurisdiction, if they wish to use it. This is part of the understanding that they have.

Whether, through legislation, they will choose to do that, it is for them to decide. I would expect they will. The jurisdiction that we are talking about under Article 22 is the jurisdiction that is reflected in this bill, no more and no less.

With this amendment, we think we are completely in conformity with the agreement that was reached between the partner states. If they want to have a jurisdiction that is narrower than this, it is their prerogative; but they have signed on the dotted line and should, in my view at least, enact legislation that would be along the lines of what you have in the Criminal Code of Canada as per this amendment, if this is passed by Parliament.

touche le droit criminel. Pour le reste du projet de loi, c'est la responsabilité d'un autre ministre qui doit être nommé prochainement.

Le sénateur Corbin: Est-ce que j'aurais raison de croire que la mention du nom du ministre, peu importe son nom, est là tout simplement pour satisfaire à certaines exigences légales du fonctionnement de l'administration du gouvernement? En pratique, le ministre de l'Industrie, M. Manley, déléguera la plupart des pouvoirs qui lui sont conférés à l'agence. Le ministre a peu de choses à faire. Sur le plan administratif, c'est l'agence qui sera déléguée par le ministre. Le ministre, tous les matins, n'aura pas à se pencher sur le bon fonctionnement de l'agence.

M. Roy: J'allais vous dire, monsieur le président, que nous l'espérons. Cela représente ce que j'appelle en anglais la, «political accountability». Il est toujours nécessaire, dans notre système d'avoir un ministre responsable. Il y en aura un. Au jour le jour, M. le président Evans a la pleine responsabilité des opérations de cette agence. Il est clair et net que cela doit continuer d'être le cas.

M. Lefebvre: J'ajouterais que le président de l'Agence spatiale canadienne joue un rôle de sous-ministre en vertu de loi constituante qui a créé l'Agence spatiale canadienne. Il est considéré comme un sous-ministre comme dans n'importe quel autre ministère. Vous avez donc raison d'affirmer que l'administration sera faite par cette personne.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Question numéro un: devons-nous donc présumer que chaque État partenaire signera un document similaire à celui-ci, qui contiendra des dispositions reflétant les modifications que nous apportons à notre Code criminel?

Question numéro deux, à l'intention de M. Evans: pourriez-vous nous dire quels ont été jusqu'à maintenant les coûts déclarés et de quel ordre sont les coûts projetés pour cette opération, et prévoyez-vous que le Canada va avoir besoin d'un budget général pour ce projet particulier?

M. Roy: En ce qui concerne votre première question, je crois pouvoir y répondre à votre satisfaction, du moins je l'espère.

L'article 22 de l'accord dont nous parlons attribue la même compétence à tous les États partenaires, s'ils souhaitent l'exercer. Cela fait partie de l'entente qu'ils ont conclue.

Quant à savoir s'ils décideront de procéder comme nous par voie législative, la décision leur appartient. Je prévois que c'est ce qu'ils feront. La compétence dont il est question dans l'article 22 se trouve ni plus ni moins reflétée dans ce projet de loi.

En apportant ces modifications au Code criminel, nous croyons être en parfaite conformité avec l'accord qui a été conclu entre les États partenaires. Si les autres États veulent exercer une compétence moins étendue sur ce chapitre, c'est leur prérogative; mais ils ont signé sur la ligne pointillée, et ils devraient, du moins selon moi, adopter une loi qui aurait le même effet que les modifications que nous apporterons à notre Code criminel si ce projet de loi est adopté par le Parlement.

Mr. Evans: Between the years 1984, when we started, and 2004, when we expect all of our equipment to be in space, the space station program will cost \$1.4 billion. That is over a 20-year period. Once the space station is up and operational, we will have some ongoing costs in maintaining our equipment and flying our astronauts. Those costs are estimated to be in the neighbourhood of \$35 million annually. All of these funds are appropriated funds in the budget of the annual appropriations of the Canadian Space Agency. There are no special funds for the space station.

Senator Andreychuk: Clause 7(1) gives the minister authorities to receive information. It refers to "reasonable grounds," and "within any reasonable period." Will any of these terms be defined, or are they going to be left to the discretion of the minister absolutely?

[Translation]

Mr. Lefebvre: When one reads clause 7, which contains several subclauses, one can see that the minister must send a notice, as mentioned in subclause (1). He must also give a 7 days notice under subclause (3). He might have to apply before the court to obtain that information. It is interesting to note that under subclause (4), the judge can exercise a judiciary control over the jurisdiction the minister is seeking to seize.

[English]

I hope I have answered your question.

Senator Andreychuk: I realize that, if there is non-compliance, there will then be an application in court. In other words, we will have to wait and see what the body of law is under that. Up to that point, the minister on the first notice simply sets what is reasonable. Is that correct?

Mr. Roy: I think your question turns on the meaning of the words "reasonable grounds." These words are terms of art in law. They have been used for at least 100 years by courts and by officials. What they are trying to say is that if you have only suspicion with respect to something then you have not met the standard.

In law, it is a form of words to say: Is it probable that these documents or this information is going to be in the possession of these people? If you can satisfy someone that that is so, you can go and get that information or ask for it. But if you only suspect something like this, then you are on a fishing expedition and you cannot do that.

In this particular case, if the person is not going to give you the information, in spite of the fact that you think you have those reasonable grounds, then you have to go to a judge and satisfy that judge that you have those reasonable grounds. Again, suspicions and fishing expeditions are out when you are using these words.

M. Evans: Entre 1984, année où a débuté notre participation au programme, et l'an 2004, quand tout notre équipement aura été installé dans l'espace, le programme de la station spatiale aura coûté, sur une période de 20 ans, 1,4 milliard de dollars. Quand la station sera achevée et devenue opérationnelle, il nous faudra continuer d'assumer les coûts relatifs à l'entretien de notre équipement et à la participation de nos astronautes aux vols spatiaux. Nous estimons que ces coûts seront de l'ordre de 35 millions de dollars par an. Tous ces fonds sont puisés à même les crédits annuels de l'Agence spatiale canadienne. Il n'y a pas de fonds spéciaux pour la station spatiale.

Le sénateur Andreychuk: Le paragraphe 7(1) autorise le ministre à exiger la communication d'information. Il y est question de «motifs raisonnables» et de «délai raisonnable». Ces termes seront-ils définis quelque part, ou leur interprétation sera-t-elle laissée à la discrétion absolue du ministre?

[Français]

M. Lefebvre: Il y a plusieurs paragraphes dans l'article 7. Le ministre se doit d'envoyer un avis, comme nous le mentionne le paragraphe (1). Il doit également donner un avis tel que cité au paragraphe (3). Il peut devoir faire application devant la cour pour l'obtenir. Il est intéressant de voir qu'au paragraphe (4), le juge a la possibilité d'exercer un contrôle judiciaire sur l'exercice demandé par le ministre.

[Traduction]

J'espère avoir bien répondu à votre question.

Le sénateur Andreychuk: Je constate qu'advenant refus ou omission, le ministre pourra faire une demande d'ordonnance judiciaire. Autrement dit, il nous faudra alors attendre de voir sur quel ensemble de droit repose cette notion de «motifs raisonnables». Dans un premier temps, c'est-à-dire dans le tout premier avis, le ministre expose simplement ce qu'il considère comme étant ses motifs raisonnables, n'est-ce pas?

M. Roy: Je crois que votre question tourne autour de la notion de «motifs raisonnables». Ces mots sont des termes techniques en droit. Nos tribunaux et nos législateurs les utilisent couramment depuis au moins un siècle. Ce qu'ils veulent dire au fond, c'est qu'on ne saurait se fonder sur de simples soupçons.

Il s'agit d'une formulation qui, en droit, appelle une réponse à la question de savoir s'il est probable que les personnes visées par la demande aient en leur possession les documents ou les renseignements réclamés. Si l'on peut convaincre quelqu'un qu'on a tout lieu de le croire, on peut accéder à cette information ou revendiquer le droit d'y accéder. Mais si l'on a tout au plus le sentiment que tel est le cas, on se lance alors dans une véritable expédition de pêche, ce qui n'est pas admis.

Dans ce cas particulier, si la personne omet de fournir l'information réclamée, même si le demandeur lui dit avoir des motifs raisonnables à l'appui de sa demande, le demandeur doit alors s'adresser à un juge et le convaincre que sa demande se fonde sur des motifs raisonnables. Là encore, cette notion de «motifs raisonnables» n'aura rien à voir avec de simples soupçons ou avec une quelconque tentative d'aller à la pêche.

Senator Andreychuk: I am not talking about judicial scrutiny and definitions of the last 100 years, but this will be a totally new case reaching beyond the Canadian borders. Are they going to be asking for information of things that happened outside of the Canadian borders?

Mr. Roy: As Senator Di Nino raised as part of his questions, this applies only within Canada's four corners. You cannot get a superior court judge or a federal court judge to issue an order that will have any force of law outside of the four corners of this country.

What you have here is an order that will be applicable in Canada and in Canada only. The words that are used, I would submit to you, will be interpreted by the courts in the way they have been interpreted for 100 years, because they are chosen for that very purpose. I would be confident that this is the meaning that would be given to these words.

Senator Andreychuk: You are confident that under clause 7(1) the minister would be only asking for information within Canada. Is that what you are saying?

Mr. Roy: If the minister wishes to ask for that information outside of Canada, for sure the minister can. However, that minister cannot get an order from a Canadian court that would be applicable elsewhere. However, clearly there is nothing stopping the minister from asking the partners — and, indeed, the answer that was given to the question clearly indicated, I thought, that there would be that exchange of information between the partners.

However, in Canada, if you want an order from a judge you will have to satisfy that standard under (2), the standard being reasonable grounds to believe.

Senator Andreychuk: I have a couple of other legal questions, but I will wait on those.

I understand that it is mandatory or certainly has been the requirement that a certificate that the proposed legislation complies with the Charter of Rights and Freedoms has to be obtained before it is filed in Parliament. Am I correct? If so, has it been done in this case?

Mr. Roy: You are correct. Section 4.1 of the Department of Justice Act requires the Minister of Justice to be satisfied that the legislation is not in breach of the Constitution; I am talking about the Charter of Rights and Freedoms here. If the minister is of the opinion that the proposed legislation is in breach of the Charter, the minister must advise the house. No advice to that effect was given to the House of Commons in this instance.

Senator Grafstein: Has the *Rafay* case been argued before the Supreme Court of Canada?

Mr. Roy: I believe that it has been argued and that the court has asked for a rehearing.

Senator Grafstein: At the lower courts?

Le sénateur Andreychuk: Je ne parle pas d'examen judiciaire ni de définitions vieilles d'un siècle, mais il s'agit ici d'une situation tout à fait nouvelle qui pourra nous poser des problèmes depuis l'extérieur de nos frontières. Demandra-t-on qu'on nous fournisse des renseignements qui sont détenus par des étrangers à l'extérieur de nos frontières?

M. Roy: Comme l'a fait remarquer le sénateur Di Nino en posant ses questions, ces dispositions législatives ne s'appliquent qu'à l'intérieur du Canada. On ne saurait demander à un juge d'une cour supérieure ou d'une cour fédérale de rendre une ordonnance qui aurait force de loi au-delà de nos frontières.

Ce dont il est question ici, c'est d'ordonnances applicables au Canada et au Canada seulement. Je puis vous assurer que les termes qu'on utilise dans cette disposition seront interprétés de la même manière qu'ils le sont depuis 100 ans, car je sais qu'on les a choisis justement à dessein. Je suis persuadé que c'est le sens qu'on donnera à ces mots.

Le sénateur Andreychuk: Vous êtes persuadé qu'en vertu du paragraphe 7(1) le ministre ne pourrait demander que des renseignements qui se trouvent au Canada. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Roy: Si le ministre veut demander une information qui se trouve à l'extérieur du Canada, il pourra certes le faire, mais il ne pourra pas obtenir qu'un tribunal canadien rende une ordonnance exécutable ailleurs qu'au Canada. Cependant, il est évident que rien n'empêchera le ministre de demander à ses partenaires de lui communiquer une information — et je croyais que la réponse qui vous a été donnée à cet égard indiquait clairement qu'il y aurait échange d'information entre les partenaires.

Ici même au Canada, toute demande d'ordonnance judiciaire devra toutefois répondre au critère énoncé au paragraphe (2), au critère des motifs raisonnables de croire que cette information est détenue par les personnes visées par la demande.

Le sénateur Andreychuk: J'aurais deux ou trois autres questions à caractère juridique, mais je vais attendre pour les poser.

Je crois savoir qu'avant même de déposer la mesure législative au Parlement, il était censé être obligatoire ou certainement recommandé de s'assurer de sa conformité avec la Charte des droits et libertés. Est-ce exact? Si oui, a-t-on demandé et obtenu une telle attestation?

M. Roy: Vous avez raison. L'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice oblige le ministre de la Justice à s'assurer que la loi ne viole pas la Constitution. Je veux parler ici de la Charte des droits et libertés. Si le ministre est d'avis que la mesure législative proposée contrevient à la Charte, il doit en informer la Chambre. Aucun avis de la sorte n'a été donné à la Chambre des communes dans ce cas-ci.

Le sénateur Grafstein: La Cour suprême du Canada a-t-elle entendu le pourvoi *Rafay*?

M. Roy: Je crois que oui et que la cour a demandé la tenue d'une nouvelle audition.

Le sénateur Grafstein: Devant un tribunal inférieur?

Mr. Roy: No, before the Supreme Court. The case was heard. The court said that it is not ready to render a judgment, that it wants to hear the case again, presumably in the New Year.

The Chairman: Honourable senators, we have had a fairly exhaustive questioning on the legal implications of the bill. May I ask if you are ready for the clause-by-clause study?

Senator Grafstein: I find myself once again in the same invidious position that I found myself before the Constitutional and Legal Affairs Committee when it was examining the extradition bill. You will recall that another senator and I had some concerns about how that legislation applied to the death penalty in Canada. I moved an amendment to the extradition bill, which amendment was widely debated and hotly debated in the Senate; it was subsequently defeated.

Since that time, Mr. Chairman — and we have heard from the witness — the subject matter of that bill in part, in a narrower context, has since been referred to the Supreme Court of Canada. That is *Rafay*, which arises out of a case in British Columbia. That case went to appeal. It has now gone to the Supreme Court of Canada. It has been argued. And we have just heard from the witness that it has been argued yet again, which means that the Supreme Court of Canada, just based on what the witness has said, is obviously interested in the narrow points of the Constitution. We are dealing with somewhat the same material, as it applies to this narrow question of extradition.

Mr. Chairman, I just raise that as an issue. I have no objection to the bill, save and except with respect to the narrow application of the extraterritorial aspects of the Criminal Code as it applies or might apply to the death penalty. We do have a further complication in this bill, a complication that we did not have in our other amendment. The complication relates to the fact that in this bill one of our partners is the EU. The EU has the same law of Canada, which is that it has no death penalty. As a result, the EU will refuse, as a question of law, not as a question of discretion, to extradite a perpetrator of an indictable offence, say, murder, if that extraditing state has the death penalty, without assurances that the death penalty will not be applied.

This is a slight rerun of that in a very different way. I see Mr. Roy nodding gently his agreement. Therefore, Mr. Chairman, if you want to proceed, I have no objection to the committee proceeding, but I will abstain from the vote.

M. Roy: Non, devant la Cour suprême. La cause a été entendue, et la cour a déclaré qu'elle n'était pas prête à rendre jugement, qu'elle voulait entendre de nouveaux arguments, au cours de l'an prochain, semble-t-il.

Le président: Chers collègues, nous avons fait passablement le tour de la question des implications juridiques du projet de loi. Seriez-vous maintenant prêts à passer à l'étape de l'étude article par article?

Le sénateur Grafstein: Je me retrouve, cette fois encore, dans la même position ingrate où j'ai été placé devant le comité des affaires juridiques et constitutionnelles lors de l'examen du projet de loi sur l'extradition. Vous vous souviendrez sans doute qu'un autre sénateur et moi-même avons alors exprimé notre inquiétude relativement au risque que comportait cette mesure législative au regard du rejet par le Canada de l'imposition de la peine capitale. J'avais proposé un amendement au projet de loi sur l'extradition. On en a abondamment et chaudement débattu au Sénat, puis on l'a finalement rejeté.

Depuis lors, monsieur le président — et un de nos témoins d'aujourd'hui nous en a d'ailleurs parlé —, certains éléments de cette loi, dans un contexte plus restreint, ont été renvoyés à la Cour suprême du Canada. Je veux parler de l'affaire *Rafay*, sur laquelle un tribunal de la Colombie-Britannique s'était prononcé. La cause avait été portée en appel. Elle est maintenant devant la Cour suprême du Canada. Les deux parties ont fait valoir leurs arguments. Et voilà que le témoin vient de nous apprendre que cette cause sera entendue de nouveau, ce qui donne à penser que la Cour suprême du Canada, d'après ce que le témoin vient de nous dire, s'intéresse manifestement à ces éléments restreints de la Constitution. Nous avons à tenir compte ici un peu des mêmes considérations, pour autant que le présent projet de loi touche à la question précise de l'extradition.

Monsieur le président, je veux simplement attirer l'attention de mes collègues sur cette question. Je n'ai rien contre le projet de loi, sauf en ce qui concerne une éventuelle application étroite des aspects extraterritoriaux du Code criminel, qui auraient ou pourraient avoir pour effet d'exposer des Canadiens à se voir imposer la peine capitale par l'étranger. De par l'amendement qu'on y a apporté, le présent projet de loi comporte maintenant une complication supplémentaire que n'aurait pas entraîné notre autre amendement. Cette complication a trait au fait que l'un de nos partenaires se trouve à être l'Union européenne. L'UE a à cet égard la même loi que le Canada, en ce qu'elle exclut le recours à la peine capitale. Conséquemment, l'UE refusera, en se fondant sur la loi et non sur un quelconque pouvoir discrétionnaire, d'extrader le présumé auteur d'une infraction punissable par mise en accusation, par exemple d'un meurtre, si l'État qui demande l'extradition impose la peine capitale à ses ressortissants pour un tel crime et s'il ne lui donne pas l'assurance qu'on ne recourra pas à cette peine dans le cas de ce prévenu.

Il y a ici matière à reprendre toute cette discussion, mais, cette fois, à propos d'un contexte fort différent. Je vois M. Roy qui me fait gentiment signe que oui. Cela étant, monsieur le président, si vous voulez maintenant passer à l'étude article par article, je ne m'y objecterai pas, mais je vais m'abstenir de voter.

The Chairman: Thank you, Senator Grafstein. I will proceed because I am told that it is important that this bill be approved before the end of the year so that we can participate in the program.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, we have covered some questions; however, I still have others related to this bill. I see no reason to proceed this evening if we are meeting tomorrow. It has always been helpful to me in the Constitutional and Legal Affairs Committee to hear the evidence.

I would like to reflect on the testimony, to assure myself that I understand what is being said and the implications of it. Does deferring clause-by-clause until tomorrow afternoon present any difficulty?

Senator Di Nino: I would agree, if we could get the blues and read the testimony. In that way, we can put some of the pieces together.

The Chairman: The witnesses have to go back to Montreal.

The problem is that tomorrow our committee has to deal with Bill S-3. If we postpone clause-by-clause today, it will affect the timing around Bill S-3. I do not know when the Senate is going to adjourn, but I suspect at the end of next week. I am in the hands of the committee.

All senators are aware of the fact, because we decided amongst ourselves, that we are dealing with Bill S-3 tomorrow. However, if honourable senators do not want to proceed, I am in your hands.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, I do not think it is an either/or.

The Chairman: It is not an either/or, in the sense that if we do not want to deal with Bill S-3 and we do not want to deal with our NATO report next week. Senator Andreychuk, the schedule is tight. As I said, I am in the hands of the committee.

Senator Corbin: Can we accommodate you by continuing the questioning now?

Senator Andreychuk: You could do it that way; however, I do not understand why we could not adjourn the clause-by-clause until tomorrow. I would not think that clause-by-clause will take an inordinate amount of time.

Senator Corbin: Would you expect these people to come back from Montreal for that other meeting?

Senator Andreychuk: No, of course not.

The Chairman: Then you will not be able to get answers to your questions because they will not be here.

Senator Andreychuk: I want to go over some of the evidence over night. If I have questions, I certainly know where Mr. Roy is. I want to reflect on it. Otherwise, you put me in a position of saying I am not ready to do that. As such, I would have to abstain, and I am not sure I need to abstain.

Le président: Merci, monsieur le sénateur Grafstein. Je vais effectivement passer à l'étude article par article, car on m'a fait remarquer qu'il était important que ce projet de loi soit adopté avant la fin de l'année pour que nous puissions participer au programme.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, nous avons abordé certaines questions, mais j'en aurais encore d'autres à poser à propos de ce projet de loi. Je ne vois pas pourquoi nous adopterions ce projet de loi ce soir si nous nous réunissons demain. J'ai toujours trouvé utile, lorsque je siégeais au comité des affaires juridiques et constitutionnelles, d'entendre des témoignages.

J'aimerais réfléchir sur les témoignages que nous avons entendus, pour m'assurer que j'ai bien saisi le contenu et les implications de ce qui s'est dit. Le report à demain après-midi de l'étude article par article poserait-il problème?

Le sénateur Di Nino: Je serais moi aussi de cet avis, si nous pouvions avoir les «bleus» pour revoir les témoignages. Ainsi, nous pourrions faire la part des choses.

Le président: Les témoins doivent retourner à Montréal.

Le problème, c'est que demain notre comité doit examiner le projet de loi S-3. Si nous reportons à demain l'étude article par article, nous risquons de manquer de temps pour bien examiner le projet de loi S-3. J'ignore quand le Sénat entend interrompre ses travaux, mais j'ai le sentiment que ce sera à la fin de la semaine prochaine. Je m'en remets donc aux membres du comité.

Étant donné que nous avons pris cette décision ensemble, tous les sénateurs sont conscients que nous allons examiner le projet de loi S-3 demain. Mais si des sénateurs le voient autrement, je respecterai la volonté du comité.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, je ne crois pas que ce soit une question de choix.

Le président: Non, pourvu que nous nous résignions à ne pas pouvoir nous pencher sur le projet de loi S-3 demain ni sur notre rapport sur l'OTAN la semaine prochaine. Sénateur, notre programme est chargé. Mais je le répète, je m'en remets aux membres du comité.

Le sénateur Corbin: Seriez-vous satisfaite si nous poursuivions dès maintenant la période de question?

Le sénateur Andreychuk: Nous pourrions toujours, mais je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas reporter à demain l'étude article par article, car je crois que cet exercice ne nous prendra pas énormément de temps.

Le sénateur Corbin: Comptez-vous que ces messieurs vont revenir de Montréal pour assister à cette autre réunion?

Le sénateur Andreychuk: Bien sûr que non.

Le président: En ce cas, vous ne pourrez pas obtenir les réponses à vos questions, puisqu'ils ne seront pas ici.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais relire une partie des témoignages ce soir. Si j'ai des questions à poser, je sais parfaitement où joindre M. Roy. Je tiens à réfléchir encore sur tout cela. Autrement, vous me placez dans la position de dire que je ne suis pas prête à passer à l'autre étape. Il me faudrait donc

The Chairman: I am in the hands of the other members of the committee.

Senator Taylor: Mr. Chairman, I do not see any harm of adding business we have to do to the front end of the meeting tomorrow.

The Chairman: Do we have an agreement that we will deal with this first thing tomorrow when we meet?

Senator Corbin: Mr. Chairman, you should make sure that the notice of meeting says so.

The Chairman: Yes. I am sure that Ms Gravel will take care of that.

Senator Di Nino: On the NATO business, will we have an opportunity to take a look at some presentation by the staff before we go to the meeting next week?

The Chairman: Senator Di Nino, all I can tell you is that we are working very hard on it. You will be the first to know.

Senator Di Nino: Thank you very much, Mr. Chairman. It would be nice to get that before we meet.

The Chairman: Senator Andreychuk reminds me of a very important point. At the moment, we are trying to ensure that next Tuesday we will have the recommendations and the table of contents, the index, as a minimum. That is where we are presently.

Senator Di Nino: If we get them on Tuesday, do you expect us to deal with it?

The Chairman: No. The plan is to get them to you on Monday, if not before.

Mr. Evans: As I understand it, you will be going through the clause-by-clause tomorrow. If you wish, we are quite prepared to support that to make sure that all your questions are answered. If you wish, we will be back here.

Senator Corbin: I understood Senator Andreychuk to say that that would not be necessary.

The Chairman: The impression that I have is that that is not necessary.

I want to thank the witnesses for being so patient.

The committee adjourned.

m'abstenir de voter, et je ne suis pas sûre d'être disposée à le faire.

Le président: Je m'en remettrai donc aux autres membres du comité.

Le sénateur Taylor: Monsieur le président, je ne vois aucun inconvénient à ajouter ce point au début de l'ordre du jour de demain.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que nous procédions en premier à l'étude article par article lorsque nous nous réunirons demain?

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, vous devriez vous assurer que ce soit mentionné dans l'avis de convocation.

Le président: Oui. Je suis sûr que Mme Gravel se chargera de le faire.

Le sénateur Di Nino: Concernant notre séance sur l'OTAN, aurons-nous la possibilité de prendre connaissance d'un document d'information que nous remettraient nos attachés de recherche avant le tenue de notre réunion de la semaine prochaine?

Le président: Monsieur le sénateur Di Nino, tout ce que je puis vous dire, c'est que nous travaillons très fort sur ce document. Vous serez le premier à le recevoir.

Le sénateur Di Nino: Merci beaucoup, monsieur le président. Ce serait bien si nous pouvions avoir le document avant de nous réunir.

Le président: Le sénateur Andreychuk me rappelle un point très important. Actuellement, nous nous employons à faire en sorte que pour mardi prochain nous ayons au moins les recommandations et la table des matières, l'index, à vous remettre. C'est là où nous en sommes pour le moment.

Le sénateur Di Nino: Si nous n'avons ce document que mardi, pensez-vous que nous aurons le temps de l'étudier?

Le président: Non. Notre plan, c'est de l'obtenir lundi, peut-être même avant.

M. Evans: Si j'ai bien compris, vous allez passer à l'étude article par article demain. Si vous le désirez, nous sommes tout à fait disposés à collaborer pour nous assurer que vous obtiendrez réponse à toutes vos questions. Si tel est votre souhait, nous pourrions revenir demain.

Le sénateur Corbin: J'ai entendu sénateur Andreychuk dire que ce ne serait pas nécessaire.

Le président: J'ai l'impression que ce ne sera pas nécessaire.

Je tiens à remercier les témoins de s'être montrés si patients.

La séance est levée.

THE SENATE

LE SÉNAT

**EUROPE REVISITED:
CONSEQUENCES OF INCREASED EUROPEAN
INTEGRATION FOR CANADA**

Report of the Standing Senate Committee
on
Foreign Affairs

Chair
The Honourable John B. Stewart

Deputy Chair
The Honourable Raynell Andreychuk

November 1999

MEMBERSHIP

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Norman Atkins

Roch Bolduc

* Bernard Boudreau, P.C. (or Dan Hays)

Pat Carney, P.C.

Eymard G. Corbin

Pierre De Bané, P.C.

Consiglio Di Nino

Jerahmiel Grafstein

Derek Lewis

Rose-Marie Losier-Cool

* John Lynch-Staunton (or Noel Kinsella)

Peter Stollery

* *Ex Officio Members*

The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Bolduc, Bryden, Carney, P.C., Chalifoux, Cook, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Doody, Ferretti Barth, Forrestall, Grafstein, Graham, P.C. (or Carstairs), Grimard, Johnstone, Kenny, Losier-Cool, Lynch-Staunton (or Kinsella), MacDonald, Milne, Oliver, Prud'homme, P.C., Robertson, Robichaud, P.C. (*St-Louis-de-Kent*), Roche Stewart, Stollery, and Whelan, P.C. were members of the Committee or participated in its work on this study during the First Session of the Thirty-sixth Parliament.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:

Mr. Peter Berg, Research Officer

Note: Mr Serge Pelletier was Clerk of the Committee during the First Session of the Thirty-sixth Parliament until January 1999.

Line Gravel

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 14, 1999:

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Adams:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and on other related trade and investment matters;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs during the First Session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report no later than December 15, 1999 and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until December 24, 1999; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
CHAIR'S FOREWORD.....	1
INTRODUCTION	3
KEY ISSUES AND CONCERNS SURROUNDING THE EMU	5
A. Background	5
B. Anticipated EMU Benefits	8
1. Microeconomic Gains	8
2. Greater Monetary and Fiscal Stability	9
3. The Euro's Enhanced International Role	10
4. The EMU as a Springboard to European Economic Reforms	11
C. EMU Concerns and Challenges	14
1. Is the EMU an "Optimum Currency Area"?	14
2. The Independence of the European Central Bank	18
3. The ECB's Principal Mandate	19
4. Potential for Greater Exchange-Rate and Trade Meddling.....	20
5. Impact on Europe's Financial Sector	21
6. U.K.'s Absence	22
D. Implications of EMU for Canada.....	24
REFORM OF THE EU.....	29
A. EU Policy Reform.....	29
B. Reform of EU Institutions	31
C. EU Enlargement	34
FORGING STRONGER TRANSATLANTIC ECONOMIC LINKS	37
A. The Existing Trade and Investment Relationship	37
B. Improving Transatlantic Trade Ties	41
C. Canada-EU Fisheries Relations.....	46
CONCLUSION.....	49
LIST OF RECOMMENDATIONS	51
APPENDIX A: CHRONOLOGY OF CANADA-EU ECONOMIC RELATIONS	53
APPENDIX B: WITNESSES	55

CHAIR'S FOREWORD

Throughout most of the past decade the Senate Standing Committee has spent much of its time on international economic developments. For example, in July, 1996, we presented a report entitled, "European Integration: The Implications for Canada." Then we looked westward, with the result that in December, 1998, we presented, "Crisis in Asia: Implications for the Region, Canada, and the World." In 1999 we have had two active references, one dealing with peacekeeping, the other with economic developments involving Europe. The report now before you eventuated from the second of these references. As the title reveals, it updates the work we did during 1995-1996.

Two of the topics deal with herein are: the European Union's experience with monetary union, and the prospects for a general trade agreement between Canada and the Union.

The Committee appreciates greatly the cooperation we received both during our hearings in Ottawa and during our interviews in Europe. Their views and analyses served to deepen our understanding of the importance to Canadians of what is happening in the European Union.

Our work in Europe would have been impossible without the assistance of Canada's ambassador, together with the dedicated, obliging, and knowledgeable staff, in each of the countries we visited.

By reason of the work done for us when, in 1995-96, we were working on our earlier study of the implications for Canada of developments in the European Union, we had come to expect highly reliable support from the Research Branch of the Library of Parliament. In 1998-1999 Mr. Peter Berg, by his competence and diligence, justified that confidence fully. Ms. Line Gravel, our clerk, was a model of efficiency as she managed our administrative, budgetary, and logistic operations. Together with her colleague, Mr. Till Heyde, she expedited our labours greatly. To all these we express our gratitude.

John B. Stewart
Chair

INTRODUCTION

This Committee has had a long history of examining developments in Europe. In 1973, it produced a report entitled, *Canadian Relations With The European Community*. In 1996, the Committee published a comprehensive report on the state of integration in Europe, and on its implications for Canadians. Regrettably, the passing of time has not dealt effectively with many of the issues identified in these reports, issues such as Europe's controversial Common Agricultural Policy (CAP).

With Europe now moving ahead with both its Economic and Monetary Union (EMU) and its Agenda 2000, we decided that it would be worthwhile to re-examine the subject of European integration. After the completion of hearings in Canada, the Committee undertook a fact-finding mission to explore European economic issues, in conjunction with its review of Canada's role in NATO. In June of this year, the Committee travelled to London, Paris, Bonn, and Brussels to obtain first-hand information on Europe's recent shifts in direction and their consequences for both Europe and Canada.

The evidence received left the Committee with a number of important overriding impressions. First, the EMU is essentially a grand experiment for greater political integration, an experiment for which the necessary economic groundwork has not yet been completed. One can only conclude that the architects of the EMU envisaged that in the long run, adoption of a single currency would be a move towards the creation of a political union. The economic benefits of the undertaking were viewed as over and above the main achievement. We note the expected benefits and concerns surrounding the monetary union and, in so doing, question whether it will be successful as an economic plan.

Second, the need for economic reforms in Europe was stressed over and over again. Will these reforms take place, with or without the EMU? The report comments on the utility of such reforms.

Third, during the hearings it became clear that the EMU is not an “optimum currency area.” Member countries occupy different levels of economic development, displaying various economic structures, and are not all at the same point in the business cycle. As a result they may require rather different monetary policies, not the “one-size-fits-all” approach currently in place. Other key missing ingredients in the monetary union include labour market flexibility, labour mobility, and a central fiscal authority with the ability to assist regions hard hit by adverse economic shocks. Finally, fiscal assistance provided by individual governments to those individuals and regions affected by such shocks are limited by the Stability and Growth Pact, which continues to guide EMU members’ fiscal policy.

Fourth, monetary developments in Europe have already sparked a debate in Canada on the possibility of new monetary arrangements for North America. While this is perhaps the most important spin-off effect from the EMU for Canada, we concluded that the European and the North American situations are different enough that the EMU would not be a reliable model, although some lessons could be learned. These lessons are discussed in this report.

Fifth, the European Union (EU) is engaged in a process of reforming both its institutions and policies. These reforms are required to enable EU expansion to occur, to give European citizens greater confidence in these institutions, to render EU policy-making more democratic, and, most importantly from a Canadian perspective, to satisfy the international community’s appetite for change (e.g., the desire for a reduction of subsidies under the CAP). Many witnesses before the Committee stressed the importance of the EU reform effort.

Sixth, it appears that Canada’s trade focus is continuing to shift away from Europe, and towards the U.S.A., Mexico, and other parts of the Western Hemisphere. This report assesses the need to reverse this change in focus and to revitalize the Transatlantic economic link.

As a final point, it bears stressing that Europe’s moves forward on its economic and political agendas should be undertaken in a way that takes into consideration the economic aspirations of non-European countries. Clearly, a “Fortress Europe” mentality is not in anyone’s best interests.

KEY ISSUES AND CONCERNS SURROUNDING THE EMU

A. Background

The EMU, along with its new currency, the euro, was launched with much fanfare on 1 January 1999. During the January 1999 to December 2001 transition period, both the euro and individual currencies are coexisting, with the euro already in use in non-cash business transactions (i.e., wholesale and electronic payments) and in financial markets. At the retail level, no change will be apparent until 1 January 2002; thereafter each country's individual paper currency and coins are to be phased out by no later than the end of June 2002.

At present, a total of 11 countries (Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, and Spain) have agreed to adopt the new common currency. All told, the euro-11 zone comprises approximately 300 million inhabitants and roughly matches the share of global economic output — about 20% — held by the United States. With economic convergence being the principal guarantee of long-term stability of exchange rates, all these countries were successful in meeting certain convergence criteria. These included adequate price stability, acceptable deficit-to-GDP and debt-to-GDP ratios, both a lowering and a converging of long-term interest rates, and membership in the European Monetary System.

So far the United Kingdom, Sweden, and Denmark have not accepted the EMU plan, fearing a loss of national control over monetary policy, while Greece did not satisfy the economic entry requirements. To co-exist with EMU members, these four countries would have to join a revamped version of the exchange-rate mechanism of the European Monetary System (the ERM2) and attempt to coordinate economic policy with that of the EU. Michael Saunders (Head of European Economic Research at Salomon, Smith Barney, London) informed the Committee that, unlike Denmark and Greece, which may enter the EMU in the next few years, the U.K. and Sweden are less likely to opt in (even though U.K. exports are being harmed by the appreciation of the pound relative to the euro).

The European Central Bank (ECB) has been created to manage monetary policy within the EMU area, and price stability has been designated as the principal criterion to be used by the Bank in administering monetary policy. Political guidance for the euro-11 members will be given by a new body, the Euro Council, composed of finance ministers from the participating countries. However, the principal decision-making body in economic policy will continue to be the regular EU finance ministers' meetings (ECOFIN), even though the ministers of the four non-participating countries attend those meetings.

Whereas monetary policy is to be centrally coordinated, no common fiscal authority has been established for the EMU. However, the launch of the euro was preceded by a process of convergence in the monetary and fiscal policies of aspirant EMU entrants. The goal of achieving broad fiscal policy convergence remains a priority, with the Stability and Growth Pact continuing to tie EMU countries to ongoing fiscal policy discipline. The threat of sanctions against any EMU country that breaks the rules on fiscal discipline remains in place.

The key point to stress relative to the decision to create an EMU is that it was largely political. As John Murray (Chief, International Department, Bank of Canada) told us, "Europe has consciously put the cart before the horse." As already mentioned, the Committee believes that political integration was the primary motivation behind the shift to the common currency, with the economic rationale playing a secondary role. It remains to be seen whether the monetary union will lead to closer European economic integration and serve as a catalyst for economic reforms.

According to Danièle Smadja (EU Ambassador to Canada), the launch of the euro has been successful from a strictly technical and legal viewpoint. It is her view that the new currency's credibility has been established, largely as a result of the careful preparation that preceded the launch. Indeed, the euro enjoyed a remarkably orderly entry into the global trading system. However, the reality is that the euro recorded a sharp slide against the U.S. dollar since its introduction in January of this year, having slipped from approximately \$1.18 at the time of the launch to \$1.04 at the beginning of November. In other words, the euro fell by a full 12% (against the U.S. dollar) in the ten months after its launch.

A number of individuals told the Committee that the euro is behaving entirely as it should and that its early performance should not be a cause for major concern. As Mr. Saunders pointed out, while there certainly was a strong political element to the euro's weakness, its lack of strength is largely a symptom of the underlying poor economic situation in Europe compared with the robust performance of the American economy. What is more crucial, argued Christian de Boissieu (Scientific Director, Economic Observation Centre, Paris Chamber of Commerce), is the medium- and long-term credibility of the currency. For example, it is not known whether or not the establishment of the EMU will lead to the structural adjustments that are required in Europe; if such reforms do not materialize, Europe could experience economic difficulties. A continued decline in the value of the currency, reflecting continuing economic weakness, would be a worrisome development.

The main cause by far of the euro's weakness has been the poor performance of the German economy. With Germany ranking as the third largest world economy and responsible for a full one-third of the euro countries' output, it is no surprise that when the German economic motor stalls, the value of the European currency is adversely affected. Much of Germany's economic weakness has been attributed to such structural factors as the high cost of an elaborate social security system, the existence of high labour costs, and a complicated and inefficient tax system. Once these deficiencies have been rectified, a resumption of higher growth and employment can occur — so goes the argument. Other factors such as the impact of the Asian and Russian financial crises on German exports and the reduced confidence of business in the German government since the 1998 election also need to be mentioned.

The near-unanimous view of those individuals consulted by the Committee was that the fall in the value of the euro is entirely appropriate, given that Europe's economy is weak. According to this view, Germany and other countries in Europe require a softer currency in the short term to help stimulate exports and to support growth.

The value of the euro should rise when the relative economic situation between Europe and America reverses itself, and when public and private investors begin to make use of the new

currency. The point was made by Jean-Claude Trichet (Governor, Bank of France, Paris) that while the U.S. now enjoys a high rate of economic growth, there are doubts about the sustainability of this externally-financed boom. Dr. Heinz-Jurgen Scheid (External Relations Division, European Central Bank) saw scope for appreciation of the euro in the long-term, beginning with a sizeable increase in the year 2000.

B. Anticipated EMU Benefits

In a nutshell, the EMU is expected to benefit the European economy by removing barriers to inter-EU trade and capital flows and by providing greater price stability and lower risk premiums on the cost of funds. The chief cost borne by each state will be the loss of autonomy in setting monetary and fiscal policy. On balance, the microeconomic benefits of the monetary union are not deemed to be all that great and are dwarfed by the concerns surrounding this monetary adventure.

1. Microeconomic Gains

As several witnesses informed the Committee, the introduction of the euro will lead to a number of microeconomic benefits for European countries. Dr. Gunther Albrecht (German Council of Industry and Trade, Bonn) pointed to three expected benefits: a reduction in the transactions costs associated with converting European currencies; a deepening of market integration through a removal of exchange rate volatility and risk as the uncertainty caused by fluctuating exchange rates ceases to exist; and an improvement in price transparency, leading to greater economic competitiveness within the participating countries.

How large will the economic gains be, in terms of GDP savings? While the answer depends on just who is doing the analysis, estimates of savings in transaction costs alone ranged from 0.4% to 1% of the EU's GDP. Mr. Murray observed that the top end of the range was too high, that the more reasonable yet still significant (in terms of its long-term, cumulative impact on the European economy) low-end estimate of 0.4% would be more appropriate. Pierre Jacquet (Directeur adjoint — Économie, Institut français des relations internationales, Paris) was even

more reluctant to attribute considerable economic benefit to the implementation of the euro, arguing that the benefits of market integration from what he perceived to be a minor shift in Europe's monetary arrangement were "not such a big deal." Both Mr. Murray and Dr. Scheid concurred that the move to the euro did not represent a major shift from the previous managed float system, with the former pointing to the currencies of Austria, Netherlands, and Belgium having been already fixed to the Deutsch mark prior to the launch of the euro. Nevertheless, the introduction of the euro undoubtedly lowers the transactions costs associated with converting currencies.

Second, greater exchange rate stability should lead to higher rates of economic growth. Firms will find it easier to finance investments, and more trade will be generated as exchange rate uncertainty is reduced.

The shift to a single currency should also reveal the true cost of labour and goods throughout Europe, thus making the prices of products more transparent and competitive. Consumers should find it easier to compare prices from country to country for similar or identical products. Adopting the same logic, it should also become easier for Canadian importers to comparison shop on the basis of price.

2. Greater Monetary and Fiscal Stability

Both Ms. Smadja and Mr. Murray highlighted the contribution of the EMU process to the achievement of fiscal and monetary stability in the region. As already mentioned, the period prior to the launch of the euro saw the imposition of significant economic restrictions on many potential member countries. This discipline improved the fiscal position and economic performance of the countries in question — Italy is the oft-cited example of a country that improved its economic standing greatly in its efforts to conform to the conditions set out in the Stability and Growth Pact — and brought about a noticeable convergence in both short- and long-term interest rates. This agreement contains rules for fiscal policy, sets out a procedure for monitoring members' compliance with the rules, and specifies the sanctions that can be applied against non-performance.

Moreover, countries that have had a history of high rates of inflation (e.g., Italy and Spain) could well benefit from the transfer of monetary authority to the ECB, whose primary objective is, in fact, price stability. The ECB's initial credibility in terms of its monetary policy exceeds that of the Southern European countries' central banks.

3. The Euro's Enhanced International Role

It is anticipated that a rise in the value of the euro over time should lead to the new currency assuming a more significant global role in three important areas: official reserves, international trade, and private financial transactions. In terms of official reserves, the euro is expected to become an increasingly important reserve currency as large reserve holders come to find merit in possessing this new currency for foreign exchange dealings, for trade invoicing purposes, and as a store of value — witness China's stated intention to convert one-third of its international reserves into euros — eventually perhaps rivalling the U.S. dollar in its reserve function. According to Mr. Jacquet, the move to the euro within international portfolios began in the second half of 1998, in other words considerably before the launch of the new currency. By the first quarter of 1999, the euro already had become the currency of choice in euro-bond markets. More recently, however, there has been some evidence that capital has been drawn out of the euro, as some investors have deserted the falling currency.

Those witnesses expressing a view on the subject of the euro as an additional world reserve currency were unanimous that the creation of such a new reserve currency would generate a more balanced international reserve situation. With the dollar-euro exchange rate becoming increasingly important internationally, it will be in the best interest of both Europe and the United States to achieve reasonable exchange-rate stability. Japan, too, would not want to let its exchange rate diverge too far from the dollar-euro rate. Mr. Murray observed that the introduction of the euro could be of some benefit to Canada in that it could mark the end of U.S. hegemony in monetary matters.

Although not all analysts share this view, EMU proponents anticipate that an increasingly bipolar international monetary system would be characterized by less global monetary instability. A key argument used to defend this point of view is that the fact that Europe is acting as a single player in monetary and exchange rate matters will help strengthen, not weaken, the effectiveness of global economic policy coordination.

Many analysts also expect the euro increasingly to lubricate trade in goods and services, especially given the European region's importance in international trade — the euro zone accounts for 18.5% of the world's trade (excluding intra-EU trade), roughly the same share as that of the U.S. On the other hand, a full 50% of the world's commercial transactions and 80% of its financial transactions are in dollars. Experts forecast a shift in the situation in favour of the euro. For example, Ms. Smadja pointed to predictions that in the medium-term, a full 35% of global trade may be undertaken in euros. If trade becomes increasingly denominated in euros (at the expense of the U.S. dollar), a greater proportion of foreign exchange reserves will be held in that currency, with the value of the euro rising as a result.

Finally, the euro should continue to help individual investors diversify their portfolios as the currency rebounds in strength. The creation of a single European capital market to replace previously fragmented national markets will help promote such diversification.

4. The EMU as a Springboard to European Economic Reforms

It is beyond question that structural deficiencies in both labour and product markets are much higher in Europe than in the United States (and much higher in continental Europe than in the United Kingdom) and that the pace of European structural reform has been slow. As Jan Host Schmidt (Director, Directorate-General II/B, Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels) suggested to the Committee, the challenge of engaging in structural reform, especially the lowering of social security benefits, is extremely difficult.

Another policy that could use adjustment relates to high minimum wage levels, which, according to Mr. Trichet, have had a devastating impact on unskilled workers. The resulting

unemployment causes governments to impose high taxes on productive workers and sectors of the European economy, thus causing a brain drain to occur to other countries (e.g., the U.S. and Ireland).

There is some reason for optimism that economic reforms may be starting. In June, for example, the new German government introduced a program of budget and tax cuts for the economy. This action is the first formal change in what has often been referred to as the “German model.” As such, this action has gone against historical tendencies.

EMU proponents often argue that the currency union will accelerate the push for economic reforms (e.g., tax reform, social benefits reform, and labour market reform) within the euro-11 zone. In the words of Mr. Murray, “this is what EMU and the euro were all about.” However, the real question is: Which way will the causation work? The Committee heard that reforms need to occur, with or without the euro. We were told that should the necessary reforms be implemented, the result would be a more successful EMU. In other words, the causation could work in the opposite direction, or the effects could be mutually reinforcing.

In view of the absence of national exchange rates, the predominance of the price stability objective of the ECB, and the limited scope for fiscal policy under the EMU’s Stability and Growth Pact, many observers have predicted that governments in European countries will enhance the flexibility of their countries’ labour markets so as to reduce unemployment and regional disparities. According to Mr. Murray little evidence of this structural adjustment had been noticed as of the end of April; yet it must be recognized that normally it takes considerably more time for such an adjustment to occur.

Many other experts whose views the Committee canvassed supported the need for structural reform. Mr. de Boissieu called for structural reforms in the area of the labour market and taxation, arguing that the current tax system is unsustainable. He appeared to be confident that the establishment of the EMU would force changes to both taxation — he advocates a reduction in marginal tax rates — and spending policies. In other words, the disciplines led by EMU would lead to a more “rigorous” fiscal policy.

Dr. Albrecht suggested that the EMU would lead to a greater convergence of policies on labour markets. Also, he advocates a change in fiscal policy in Europe, specifically reductions in tax rates as part of an overall corporate tax reform.

Gunter Grosche (Director, Directorate-General II, Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels) concurred that structural reforms have to be achieved, starting with the continent's generous social security program. According to Mr. Grosche, the EU, while not having a major direct impact on members' fiscal policies, is attempting to create pressure on member countries to reduce government expenditures.

The competing point of view is that the EMU has not proven to be a remarkable event, and that there is pressure on individual European governments to undertake economic reforms, euro or no euro. In Paris, Mr. Jacquet viewed the essential problem of Europe as comprising three elements: high unemployment, structural problems, and a lack of innovation. He firmly believes that the EMU is a necessary but not a sufficient condition in that, while the euro is a positive development and could help speed up structural reform, it will not cure Europe's fundamental problem on its own. What is urgently needed, he argued, is the implementation of a large-scale tax cut in the form of a low-rate flat tax, in combination with a drastic reduction in public spending (e.g., in Germany's generous social system/safety net) and deregulation of European labour and goods markets. According to Mr. Jacquet, optimally the reform effort would be performed at the EU level. Owing to Europe's traditional timidity when it comes to reforms, he is not highly confident that this reform effort will materialize.

Dr. Manfred Neumann (Professor, Institute for International and Political Economy, Bonn) also argued the other side of the equation, that the EMU itself would work better if the governments would implement more deregulation of goods markets and labour markets. This, he contended, is the real problem facing Europe. In Germany, for instance, the existence of powerful labour interests restricts the unemployment rate from falling. He advocates reductions in tax rates, reform of social benefits, introduction of a negative income tax to subsidize new employment in the low wage area, as well as a deregulation of labour markets to reduce labour-

market rigidities. He is hopeful that tax reform and pension reform will take place, but does not see anything in the works as far as labour market reform is concerned. Dr. Neumann does not view the situation in Italy and France as being much better. Lack of progress in removing labour-market rigidities has three unfortunate consequences: it constrains improvements in the domestic unemployment situation; it harms Europe's competitive position with North America, whose labour markets show considerably greater flexibility; and it keeps the EMU from functioning better.

C. EMU Concerns and Challenges

1. Is the EMU an "Optimum Currency Area"?

It has often been argued that the 11 countries that make up the EMU do not constitute an "optimum currency area," in that they do not possess a number of vital preconditions such as similar economies and business cycles. The countries whose currencies are being linked have different languages, different customs, and different economic structures brought about by the countries' contrasting levels of development. Moreover, they are at different stages of the business cycle. Therefore, they require rather different monetary policies. Most importantly, whether the move to a common currency arrangement is a good or bad idea depends mainly on the adjustment mechanisms that are available to absorb shocks that impinge differentially on the various entities within the currency union. In Europe, regrettably, goods and capital move less freely than they ought to within a currency union, and the political structure is not set up to cushion such shocks. The real danger is that the single currency will exacerbate rather than soothe political tensions by converting divergent shocks, which under the old monetary arrangement could have been readily accommodated by exchange-rate changes, into divisive political issues.

The first precondition for a workable monetary union is that the EMU member states possess similar economies. If an external shock were to strike a particular economic sector in one country in a certain way, the effects would be similar in other countries. In that ideal situation, each country would require the same exchange-rate adjustment.

A second precondition is that it would be helpful if the economic cycles of the countries forming the monetary union were similar. In Europe, significant convergence was achieved in exchange rates, inflation rates, interest rates, and government finances before the euro came in, thanks in part to the Stability and Growth Pact. However, economic structures remain distinct and some of the success achieved in converging the various economies has now worn off. After a period in which the indicators for the 11 euro-economies were pointing in the same direction, individual growth rates have begun to differ. Countries on the fringes of Europe (e.g., Ireland and Finland) are now performing at a superior level (growth rates of between 8 and 10%) than those in the core (e.g., Germany and France). Countries in the latter group could use more stimulus since they have not yet reached full employment, while those in the former already are encountering inflationary pressures and do not require an accommodating monetary policy.

Variation in growth rates suggest that last year's international economic turmoil may have created an asymmetric shock for the euro-11 zone, one that affected Germany more than the rest. Research done on the "optimum currency area" has revealed that restricting exchange rate flexibility may not be useful when countries are affected differently by the same economic shocks. Mr. Murray was of the view that imposing a "one-size-fits-all" monetary policy on such a mix of countries may therefore not end up fitting everyone, with the smaller countries on the periphery likely to fare worse than the economically more powerful core ones. If these countries find that as a result of the loss of monetary sovereignty, they cannot achieve their economic and social objectives, they may become disillusioned. The Committee is of the view that it will be an ongoing challenge for the new European Central Bank to create a single monetary policy suitable for all the eleven countries participating in EMU.

The precondition of a convergence of business cycles is important since monetary policy under a monetary union such as the EMU cannot respond to country-specific or regional shocks. When outside economic shocks do arise, their impacts are often felt asymmetrically. For countries outside a monetary union, this should not pose a problem as exchange rate flexibility can deal with such shocks. Inside the EMU, on the other hand, a substantial degree of business-cycle convergence would be highly desirable. As Dr. Manfred Neumann noted, if all economies

in the union had the same business cycle, then the ECB could afford to use monetary policy as a stabilization tool. However, the divergence in economic growth rates throughout the region tends to cause the ECB to conduct a more cautious monetary policy.

While the same arguments can be levied with respect to monetary unions within countries such as the United States and Canada (e.g., the situation in Alberta compared with the situation in Ontario), these countries have important adjustment mechanisms that are simply unavailable in the European case. For example, a contraction in forest product prices will affect the Finnish economy in a different manner than it would that of Germany. Since wages and prices are inflexible in Europe, and there are few signs that the euro member countries are reforming their labour markets significantly, since labour is relatively immobile (i.e., there would be no mass movement of unemployed Finnish workers away from Finland to countries where job prospects are greater), and since the limited EU budget precludes large-scale government transfers within the euro-11 set of countries, membership in the monetary union would likely cause Finland to experience greater economic pain when external economic shocks arise — as inevitably they will — than it otherwise would have.

The crucial point with respect to monetary unions such as the EMU, is that, in the absence of flexible exchange rates, there must be flexibility elsewhere, such as labour market flexibility or mobility. However, as Stéphanie Guichard (Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris) observed in her detailed comments on asymmetry and the problems this may cause for the monetary union, labour markets in Europe are extremely heterogeneous. Regrettably, Europe suffers from deep-rooted labour market imperfections and structural rigidities, as opposed to the U.S. and Canada where labour markets, wages, and prices are far more flexible. A common European monetary policy therefore has two strikes against it: first, it must fit both a diverse group; and, second, it cannot depend on the safety valve of labour market adjustment.

In the absence of both flexibility of floating exchange rates and labour market mobility, countries experiencing adverse economic shocks are forced to conduct counter-cyclical fiscal policy. Fiscal adjustments are up to each member government, since the EU's existing programs

are insufficient in scope to deal with unemployment problems that may arise as a result of the move to the single currency. The trouble is that Europe's fiscal room is limited owing to the constraints imposed by the Stability and Growth Pact, so that such a strategy would be tough to implement. Many have argued that this agreement has tied the hands of governments to deal with future economic difficulties through fiscal means, thereby giving the governments of participating countries a reason to put all the blame for any economic malaise on the euro and the ECB. The contrary view is that one has to keep the fiscal policies of member countries converging, by placing pressure on countries to remain fiscally in step.

Yet another key EMU shortcoming is the lack of an accompanying centralized political and fiscal authority that would encompass a large centralized fiscal transfer system at the EU level. According to Mr. Murray, the prospects of a successful EMU would be far better if there were a central government in Europe that would plan and coordinate fiscal policy.

Responding to a Committee member's views on this point, Mr. Saunders countered that the relevant question is whether one thinks that greater political authority is good. For his part, Mr. Trichet attempted to counter criticism of the absence of a centralized federal budget in Europe by pointing out that it was precisely because of the lack of a political system that a Stability and Growth Pact, complete with sanctions and fines for non-performers, was introduced. Mr. Trichet observed that the ability of the EU to bring its members back into line gives the institution more influence on the individual member governments than does, for example, Washington (D.C.) on California. He also argued that stabilization budgets were enshrined in the Maastricht Treaty so as to build in compensation for asymmetric shocks.

The Committee understands that the rationale for the EMU was largely political rather than economic in nature. Nevertheless, it appears that Europe has a fundamental problem in that the EU brought in an EMU without ensuring that the above-mentioned preconditions were in place. In retrospect, probably it would have been better to have waited until the structures of the participating economies were more closely aligned and the necessary adjustment mechanisms to deal with these economic shocks were in place. It is not clear how member countries will react to asymmetric economic shocks, should they occur, without these necessary adjustment tools in

place. It seems obvious that structural reform must happen to enable these adjustment processes to work (and that the convergence process must be maintained). Up to now, the willingness to undertake these reforms, especially in labour markets, seems to have been less than adequate.

2. The Independence of the European Central Bank

Will the ECB be able to maintain the independence that will be necessary if it is to satisfy the international financial community's requirement, as well as its own internal mandate, for sound monetary policy leading to price stability? With no central government in Europe, and with the Maastricht Treaty providing that the ECB is not to be controlled politically by EMU member governments, the ECB has almost absolute independence in terms of the monetary goals and instruments that it employs. Mr. Murray noted that this independence has been preserved through legislation so that the Bank can be successful in achieving its long-term monetary policies. According to a number of the European witnesses heard by the Committee, the Bank's independence has not been jeopardized by recent developments (e.g., the strengthening of the European Parliament).

It remains to be seen precisely what the respective roles of the Euro-11 Council (incorporating the finance ministers of the eleven participating states) and the central bank will be. For the moment, there continues to be a risk of tension between the Euro-11 Council and the management of the ECB on monetary policy.

Will the Bank be able to withstand strong political pressure from various European governments hit by severe economic downturns? Since the launch of the euro in January 1999, frustration has arisen with respect to the way monetary policy has been conducted — the ECB should have eased the monetary situation earlier than it did in the spring — and politicians' inability to influence the central bank.

Independence and accountability are two quite distinct issues, however. The Maastricht treaty provides for no clear accountability of the ECB to any other body. The ECB currently attempts to engage in disclosure to European institutions, by presenting an annual report to the

European Parliament and by appearing four times a year before a committee of that Parliament. Moreover, the Council of Ministers for Economic Affairs and Finance (ECOFIN), the body that monitors the Stability and Growth Pact and that ensures the coordination of EU member countries' economic policies, is free to observe the ECB's own meetings.

Should your Committee be concerned that the powers of the new central bank will increase the existing EU "democratic deficit"? As Parliamentarians, we believe that it is indeed fortunate that recently the European Parliament has begun to take on a more proactive role regarding the policies of the ECB, having some of its officials appear before it to explain the policies and positions that the Bank has taken. Certainly, there is some value in ensuring even greater accountability on the part of the Bank. However, it can be argued that making the ECB more accountable should not come at the expense of the central bank's operational independence.

3. The ECB's Principal Mandate

The Committee received contrasting evidence on the primary mandate of the ECB. Dr. Scheid, an official of the Bank, noted that ECB monetary strategy is based on two objectives: first, the Bank's principal objective of price stability as part of a set of economic indicators; and, second, monetary growth, in which an attempt is made to meet a pre-established reference value over a one-year period. He informed Committee members that the ECB does not have an explicit exchange rate target; exchange-rate issues are less important than under the previous monetary arrangement and such a target might conflict with the price stability mandate. In turn, the price stability target has been defined as the attainment of inflation of less than 2% in the euro-11 zone as a whole. With inflation running at 1.1%, it is felt that the price stability objective had been met.

On the other hand, Dr. Manfred Neumann, a self-avowed Euroskeptic, was not at all clear what the ECB had in mind in terms of its medium-term monetary policy. He claimed that there was no rule in place that private interests could use in making plans and predictions. Nor did he feel confident that the Bank had been undertaking a consistent monetary policy: even though

money growth ($M3 = 5.1\%$) had been exceeding the ECB's reference value ($M3 = 4.5\%$), the monetary authorities had lowered interest rates. He supported explicit goals of price stability, in keeping with historical German objectives.

Is the ECB's price stability objective too restrictive? Critics of ECB policies have argued that the Bank should not be so single-minded in its objectives, and that it should take into account the wider economic repercussions of its anti-inflation policies. Also, critics have contended that it is also important that all countries in the EMU share the same economic culture of price stability. If they do not, the actions taken by the ECB may result in conflicts among member countries and a reduction in public support for the monetary union.

A final issue to raise, and one that did arise during the Committee's European fact-finding mission, is the role of the ECB as the lender of last resort. Mr. Jacquet informed the Committee that the Bank will not be undertaking this role, but will rely on the assistance promised by national governments in the event of major European banking crises. It remains to be seen whether the necessary financial support will materialize. Mr. de Boisseieu disagreed with this assessment, arguing that the ECB will have no choice but to play the role of designated lender of last resort.

4. Potential for Greater Exchange-Rate and Trade Meddling

Concern was expressed, both to and by Committee members, about the increased risk of a unified bloc such as the EMU meddling on the international stage. While far from worried about the economic effects of the shift to the euro, Mr. Murray told us that there is a real possibility that the danger of European political intervention in exchange-rate and trade matters had risen. Regarding currency manipulation, he claimed that there continues to be interest within Europe in establishing target rates or bands for the world's major currencies — the U.S. dollar, the euro, and the yen — a managed exchange-rate development which, he reasoned, would not be in Canada's best interests. On the other hand, support for such an approach — the establishment of rates or bands — in North America was much less in evidence, with both the Canadian and U.S. authorities not supporting the adoption of target zones or any forms of intervention.

Inevitably, the subject of a “Fortress Europe” came up during the Committee’s European mission. Several witnesses expressed optimism that the establishment of the EMU would not lead to a tighter closed-door trade policy in the long run, even though it was acknowledged that Europe was currently preoccupied with internal matters and that intra-EMU trade would rise slightly in the short-term. Most witnesses with a view on this issue were absolutely convinced that turning inwards would be counterproductive for the long-term interests of Europe.

5. Impact on Europe’s Financial Sector

Europe has long been known for its inefficient and fragmented banking system. As Mr. de Boissieu told the Committee, the strong forces of globalization and deregulation eventually would have unleashed a powerful wave of financial-sector reorganization, regardless of whether an EMU had been created or not. However, several witnesses noted that the EMU already had succeeded in accelerating the modest steps that were beginning to be made towards a shakeup in European banking; moreover, it would already appear that Europe’s previously fragmented bond and stock markets have become more integrated and liquid much more quickly than anticipated, resulting in reduced costs for business financing. Dr. Wolfgang Neumann (Deutscher Sparkassen - und Giroverband e. V., Bonn) was of this opinion. He predicted a number of key effects of the EMU on the financial services industry: even bigger mergers and more acquisition activity, stronger segmentation of the industry as national markets vanish, and an integration of equity markets throughout Europe.

Mr. Murray argued that while such a restructuring would bring important benefits to European consumers in the long run, it also could impose serious losses in the form of unemployment and financial instability during the transition period. Indeed, with the level of bank restructuring and rationalization in Europe currently being especially strong, a period of substantive volatility in financial markets had already been experienced. Also, Mr. de Boissieu expressed his concern for excessive corporate concentration in the banking sector, arguing that the intense merger activity eventually could lead to the introduction of anti-trust policy.

6. U.K.'s Absence

The current British government under Tony Blair has expressed its support, in principle, for joining a “successful” euro, but such action will take place only after five criteria ((1) the convergence of business cycles in the UK and EMU countries; (2) an increase in labour-market flexibility; (3) improved investment in the U.K. as a result of the EMU; (4) benefits accruing to the UK financial sector from the EMU; and (5) a positive impact of the EMU on growth and employment) are met and a referendum has been held after the next general election. In February of this year, the government made public “a national changeover plan” for replacing the pound with the euro as the United Kingdom’s currency.

Since then, however, the U.K. public’s appetite for membership in the EMU seems to have declined further. Evidence of this change in opinion appeared in the results of the June election of the European Parliament, in which parties opposed to joining the monetary union registered considerable success. It is now not clear when the proposed referendum will occur — certainly the state of public opinion will be a major determining factor. What is obvious at this point is that a large-scale political battle over the membership question is taking shape in the U.K. To attempt to influence voter sentiment in favour of entry, Mr. Blair has fashioned a coalition of major political leaders from Britain’s three largest parties (i.e., Labour, Conservative, and Liberal Democrat).

While in Europe, the Committee heard strong arguments from the Right Honourable Lord Owen against membership. He put forward the following points:

- The United Kingdom had already participated in three continental monetary arrangements, none of which proved durable, and had no appetite for a fourth such venture.
- A move to a monetary union with continental Europe would entail giving up sovereignty over monetary policy at a time when the Bank of England is performing well in terms of ensuring monetary stability and keeping the inflation rate down.

- The U.K.'s business cycle is out of step with that of continental Europe; consequently, the U.K. is not a good candidate for entry. For the euro-11 zone to be viewed as an "optimum currency area," member countries should possess similar economies and display similar business cycles. That way, when outside economic shocks do arise, their impacts are felt in a similar way by each country. A "one monetary policy fits all" approach probably would not be beneficial for the U.K.
- Without exchange rate flexibility to absorb economic disturbances and without labour market mobility to reduce unemployment and regional disparities, governments will have to rely on fiscal transfers to help those requiring assistance. However, such transfers are coming under downward pressure.
- Currency unions inevitably lead to political unions.
- He is concerned that the U.K.'s entry into the EMU would lead to greater regulation of the City, thereby nullifying its competitive advantage.

As these points suggest, there are sound economic arguments against Britain's entry at this time. Notwithstanding these arguments, both the current advantages of remaining outside the EMU and the fact that U.K. economic growth has been favourable outside the EMU, a number of witnesses expressed the view that eventually the U.K. would join. Mr. Saunders observed that the U.K. could remain outside for the next ten to fifteen years, but not forever. Rising political support for the monetary union would certainly hasten the decision, he noted. Mr. de Boisseu reckoned that entry would occur sometime in the 2003-4 period, reasoning that when it is seen that the euro works well, the U.K. will prefer to be in rather than out. Indeed, there is no doubt that British influence in EMU policy-making would be limited if the U.K. remains an outsider. For his part, Dr. Manfred Neumann pointed out that London could lose some of its European-leading financial activity to Frankfurt, and argued that economically it would be to the U.K.'s advantage to join, as long as the inflation rate within Euroland was not

excessive (i.e., not above 4%). Both Mr. Murray and Mr. Grosche also thought that eventually the U.K. will join.

D. Implications of EMU for Canada

This Committee's 1996 European report identified several implications for Canada of the new single currency: the potential effects of EMU on the exchange rate of the Canadian dollar, on trade and investment patterns between Canada and the EU, and on the balance of power in international economic policy coordination fora such as the G-7. Regarding the former, Mr. Murray observed that in the first four months after the launch of the euro, the Canadian dollar had not suffered because of the new currency.

Canada's trade with EMU members accounts for a relatively small share of its total trade (our trade with the entire EU accounts for only 8-9% of the total), and, according to Mr. Murray, it seems likely that our trade will increasingly become hemispheric in nature. The direct impact of developments in the euro area is expected to be limited.

Nevertheless, the EMU and European integration are expected to have a positive effect on countries such as Canada because the single currency and the integrated market will remove the costs related to currency transactions and exchange rate risks, thereby facilitating financial and business transactions. Moreover, if gains in productivity, investment, and incomes are achieved in Europe in the longer term because of EMU and the European structural reforms that the EMU may prompt, the forces of "trade creation" could be of benefit to an open economy such as Canada (i.e., the demand for our exports could rise).

The opposing viewpoint is that if Europe were to experience stagnation following the introduction of the new currency — perhaps as a result of excessively tight monetary and fiscal policies and the continuation of labour market rigidities — trade prospects could deteriorate and the potential for new forms of protectionism could arise — the so-called "Fortress Europe" mentality. At this point, it is still not clear what the net effect of the EMU on Canada will be.

So, in the short term at least, the EMU is not expected to exert much of a direct trade and investment impact on Canada. The same can not be said about the implication of the EMU for the future of North American monetary arrangements, which is a far bigger question for Canada. The introduction of the single currency already has led to renewed interest in a common currency with the U.S.A. Already, a debate has been launched in the Senate, Canadian academic circles, and elsewhere, on the merits of alternative currency arrangements for North America. According to Mr. Murray, interest has been sparked by three things: the euro's demonstration effect, the dramatic long-term decline of the Canadian dollar versus the U.S. dollar, and the recent interest in "dollarization" (adoption of the U.S. currency as legal tender) by countries such as Argentina and Mexico. One can surely add to this list the increasing integration of the Canadian and American economies which has occurred in recent years.

Notwithstanding the fact that the North American situation is quite different from that of Europe, lessons can be learned from the EMU. Foremost is the need to have the right "winning conditions" in place; these are simply not yet there in the case of Europe. Another key point is that Canadians should give priority to the economic benefits of such a move and ensure that total sovereignty is not abandoned; unlike many European politicians, Canadians are not interested in a political union.

Can any parallels be drawn between monetary developments in Europe and the situation in North America? We see the two situations as very different. As was mentioned above, Europe opted for monetary union to enhance political integration, whereas Canada does not want political union with its southern neighbour. For Canadians what should be weighed are the economic consequences of such a move.

Second, compared with that of the United States, the Canadian economy is small. Therefore, it would enjoy little, if any, influence over monetary policy in any new North American monetary setup. By entering into a monetary union with the United States, Canada would lose its ability to engage in an independent monetary policy, a policy that has been carried out reasonably effectively in recent years. In other words, monetary sovereignty would be lost.

Perhaps most importantly, Europe did not attempt to ensure that all the prerequisites of an “optimum currency area” were in place before launching this “grand experiment.” As a result the EMU is not a “crowning touch” but rather a spur to change. In Canada, on the other hand, the debate appears to be clearly focused on the economic logic of a currency union with the U.S.

There is no need for Canada to rush to a decision on a North American monetary union. Even if at first glance a monetary union might seem to make sense given the openness of the Canadian economy and its dependence on Canada-U.S. trade, it is important to take the time to ensure that the preconditions are in place. Currently, Canada’s economy is much more vulnerable to outside shocks than that of the U.S., with differences in the industrial structure (i.e., dependence on commodities) and the degree of specialization being key explanatory variables. Canadian and U.S. terms of trade — the ratio of export to import prices — are affected differently during periods when significant changes in world commodity prices occur.

Right now, the “winning conditions” for an optimum currency area on this continent (Canada and U.S. at similar points in the business cycle and displaying similar economic structures; sufficient labour market flexibility; a fiscal transfer system at the North American level) are certainly not yet in place. As even the Governor of the Bank of Canada has been heard to say, perhaps some day the concept will make more economic sense. The Committee therefore recommends:

Recommendation 1:

That no common currency arrangement with the United States be entered into by the federal government without it having concrete evidence that the required pre-conditions of an “optimum currency area” are in place.

The new European monetary arrangement may have consequences for Canada’s influence on the international scene (e.g., G-7 membership). In the long run, Canada’s status on the world stage and, more specifically, during discussions on the management of monetary issues in the international financial system, could diminish as the world comes to be dominated by three large

economic blocs (U.S., EU, Japan) and forms a G3. The Committee is concerned that Canada not lose its influence in international economic affairs. Accordingly, it recommends:

Recommendation 2:

That Canada continuously strive to maintain its current standing and level of influence as a member of various international organizations such as the G-7 group of countries. Any lessening of Canada's influence on international monetary and broader economic issues, owing to a potential movement to a tri-polar (or any other) global currency environment, should be actively resisted.

Finally, several other possible effects should be mentioned. First, as the European financial sector restructures, pressure will be exerted on Canadian banks to consolidate and merge. A perception is now in place that Canada has gone against the global merger trend. Second, if fiscal policy in Europe is constrained, if labour markets continue to be rigid, and if the flexibility of an independent monetary policy is missing, then Europe's policy options will become limited and a return to protectionism could be in the cards (e.g., the bananas dispute, the beef problem). The international economic community, including Canada, would not be well served if the EMU were to foster an even more ardent "Fortress Europe" mentality.

REFORM OF THE EU

Many of the witnesses pointed out the critical importance of the EU achieving an improvement in both its policies and institutions. To this end, in March of this year the European Commission officially launched its blueprint for the reform of the economic management of the EU, and for its enlargement, at the turn of the century. Aptly named Agenda 2000, this Commission strategy is designed (a) to strengthen growth, competitiveness, and employment; (b) to modernize certain fundamental policies (e.g., agricultural policy and structural policy, a regional and cohesion policy designed to reduce social and economic inequalities between EU members through the advancement of regional development funding); and (c) to undertake the EU's enlargement, with the assistance of proposed financial support contained in Agenda 2000's pre-accession strategy.

While initiatives under the EU's Agenda 2000 should be lauded, we have been told that deeper reforms are needed, especially to the Common Agricultural Policy (CAP), which consumes half of the EU's budget. Farm protection has become an important financial and administrative burden on the EU; as well, CAP imposes restrictive costs on consumers, on taxpayers, and on third parties such as Canada.

A. EU Policy Reform

What is the likelihood of a successful resolution of CAP and EU budget issues under Agenda 2000? While an agreement on Agenda 2000 was reached by EU members at a special summit meeting in Brussels in March 1999, including agreement on curbing the EU budget (e.g., CAP, structural budgets) as a prerequisite for EU enlargement, only limited progress was made.

A key challenge is to curb EU spending over the designated period, i.e., 2000-2006. The message we heard in Europe was clear: major budget reforms are absolutely necessary, especially if the EU is to begin admitting the less wealthy and more agriculturally-based countries (e.g., Poland) of Central and Eastern Europe. Without reforms, expansion will require

sizeable new spending obligations; otherwise, the requirements of the new members cannot be met.

Agenda 2000 contains a financial framework for the EU for the period in question, one which will help the EU as it enters the new round of multilateral trade talks, especially in discussions on CAP reform. As Ms. Smadja told the committee, the new proposals under Agenda 2000, including a drop in financial support for the grains, beef, and dairy sectors, is expected to make up the new offer under the multilateral round of trade negotiations scheduled to take place in November 1999. The Canadian government is monitoring plans for reform of CAP and its implications for Canadian exports to the EU and third countries.

The CAP is a classic example of a system of government subsidies that, once established, is extremely difficult to dismantle. It has exacerbated the EU's trade relations with major trading partners and has been a hindrance to multilateral moves to trade liberalization. Protection for agricultural producers continues to be a major concern for Canada. The CAP exerts two undesired effects: it restricts access to the EU market for our agricultural products; and it distorts third-country markets through EU subsidization of the production and export of agrifood products (e.g., grain). The proposed changes to the CAP, if realized, are only one step in the right direction. Much more needs to be done to reduce the need for agricultural subsidies and to change the manner in which subsidies are provided by removing direct price support (decoupling farm support from production decisions). But as Mr. de Boisseu observed, the move to decoupling is likely to proceed only gradually.

The Committee, while not having examined extensively the farm assistance measures provided under the CAP, nevertheless is quite concerned over continued EU subsidization of agricultural products. With planned spending under the CAP unfortunately remaining above the ceiling set by Agenda 2000, and with progress on reform moving slowly, we deem it imperative that the Europeans alter their trade-distorting agricultural policies. Otherwise, Canada will continue to be dangerously caught in the crossfire of a harmful subsidy war between the EU and the United States. The Committee therefore recommends:

Recommendation 3:

That the federal government formulate an aggressive political strategy in advance of the World Trade Organization's new round of multilateral trade negotiations, aimed at highlighting the serious adverse impacts of existing agricultural subsidies on the world economy and rallying international support for a full-scale assault on the continued provision of trade-distorting subsidies, especially export subsidies. Strengthened strategic alliances with like-minded countries should be vigorously pursued so that increased pressure can be placed on major subsidy providers to remove the inequities between countries in the provision of farm subsidies.

The EU's structural funding and policies, designed to improve the infrastructure and industrial development of poorer regions within Europe account for an additional one-third of the overall EU budget. A reform is needed. The Commission has proposed a plan that would concentrate the funding amongst fewer recipients and simplify the program. Under the Commission's plans, no more than 0.46% of the EU's GDP would be devoted to such regional development funding out of a total budget equal to 1.27% of the European Union's GDP.

B. Reform of EU Institutions

A recent survey of Europe in the October 23 issue of *The Economist* pointed to a considerable decline in the influence of the European Commission under its previous leader, Mr. Jacques Santer. The Commission's status was clouded even further earlier this year, when an exposure of scandals and mismanagement at the Commission led to a state of near-crisis at the EU. In March 1999, all twenty European Commissioners resigned after a number of them had been implicated, by an independent committee, in fraudulent activities, nepotism and mismanagement.

The Committee is of the view that recent events should not be taken lightly, and that changes need to be made to the EU's institutions. Above all else, the Union must strive to make itself useful and relevant. The general voter apathy experienced in the Parliamentary elections of

June, 1999, suggests that voter interest in European issues may have slipped, and that voters remain much closer to their own national politicians and national capitals than to Brussels. Unless European citizens can be persuaded that the EU has a significant impact on their daily lives, they will become further disillusioned with the process of European integration.

Obviously, the new Commission will have to address the criticism of the functioning of the EU set forth in the independent committee's report. Corruption will have to be weeded out, and reforms implemented in the running of the Commission. The management of the Commission will need to be improved under its new head, Romano Prodi, a former Italian prime minister. Mr. Prodi's priorities include: strengthening the powers of the Commission and its president; eliminating corruption from the Commission; reforming the Commission and preparing it for EU enlargement; allying the Commission with the EU Parliament as a counterweight to national governments; and securing a role for the Commission in the running of a common foreign policy.

Even though Mr. Prodi is ambitious, it remains to be seen if the decline in the importance of the Commission will be reversed. *The Economist* survey notes that the void in EU leadership caused by the Commission's decreasing status has been filled by the European Council (heads of national governments) and the Council of Ministers (groupings of national ministers) – it is the national leaders and ministers that are now driving the EU and its desired process of European integration, not the Commission. Moreover, the survey article supports this reorientation of roles, arguing that the shift to agenda-setting by heads of national governments injects an important element of democracy into policy-making, thereby alleviating somewhat the “democracy deficit” that continues to plague the EU. We agree whole-heartedly with this assessment.

Another key issue is the future status of the European Parliament, a body that had originally been designed to serve as a check on the power of the Commission, but that had not fulfilled its intended mandate. Officials from the Council of Europe informed the Committee that this is definitely an important EU issue. Within the EU, a transfer of authority from member countries to the Union has occurred, with the EU's regulatory decisions now affecting all the

Union's membership. However, the decisions are being made by authorities (e.g., the Commission itself and the Council of Ministers) that are not fully democratic and certainly not fully accountable. Greater accountability would be useful; one could start by opening up Council of Ministers' meetings to public scrutiny.

It remains to be seen how the relationship between the new Parliament and the EU's central institutions will evolve, especially given the shift to the right in the new Parliament (as opposed to the new Commission, which contains 10 Socialists). A better balance needs to be struck between EU officials and Parliamentarians. The Treaty of Amsterdam, in force since May 1999, provides that the European Parliament is to have more powers. While the Parliament is a mostly consultative body, it is trying to gain access to economic and financial decision-making. For example, decisions involving more sectors are to be submitted to the Parliament for co-decision making, covering 80% of EU decisions on legislation (included are environment, health and safety, consumer protection, aid to regions, transport, structural funds, but not CAP). Julien Priestley (Secretary General, European Parliament, Brussels) told the Committee that Parliament has a role to play on major issues. However, he thought that while the Council of Ministers should listen to the Parliament, it, the Council, should have the final say on matters such as taxes.

Finally, the EU institutions and its decision-making process will have to be reformed urgently so that they will be in good working order when new members are brought in. The Amsterdam Treaty stipulates that the need for unanimity can, on occasion, be replaced by a qualified majority requirement. As Ms. Smadja told us, the unanimity requirement had often led to the "lowest common denominator" problem. Mr. de Boisseu warned of "total blockage" if the unanimity requirement were to be retained. The potential shift to qualified-majority voting is up for negotiation in the year 2000, when the EU's governments discuss — in an inter-governmental conference — how to reform the Union's institutions.

C. EU Enlargement

A fairly large number of countries wish to join the EU. According to Ms. Smadja, this fact should come as no surprise because European integration has led to European security and peace and has advanced democracy. In March, 1998, the EU officially launched negotiations on full EU membership with six countries: Poland, Hungary, Czech Republic, Slovenia, Estonia, and Cyprus. Applications from six others — Bulgaria, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Turkey — are presently being reviewed as part of a “pre-accession strategy.” Regarding these applications, a decision to launch a new round of accession negotiations will likely be made at the end of 1999. An applicant will be allowed to join only if and when it can convince the European Commission that it can apply the so-called *acquis communautaire* — the body of EU legislation to which the national legislation has to be adapted in order to become a member of the EU — in its own country. Mr. de Boisseu told us that the current timetable for EU enlargement is not realistic, and that 2005 is much more appropriate.

In all likelihood, EU enlargement will exert important influences on both the EU itself and its principal trading partners. We were told by officials of the Department of Foreign Affairs and International Trade that admission of the six countries now under consideration will imply major EU policy reforms. Enlargement will certainly undermine CAP: the EU cannot afford to subsidize East Europe’s farmers — who represent a higher percentage of the workforce than in the West — in the same way that it has subsidized those in the West. The officials, along with several European witnesses, noted that the size of Poland’s agricultural sector and the prospect of its entry into the EU almost alone would result in an acceleration of CAP reform. Also, the great discrepancy in terms of economic development between the fifteen current members and the new six will prompt a revision of the EU’s structural funding (i.e., regional subsidies) and policies. Finally, the shape of the Union’s institutions will have to be altered before an expansion can occur.

Your Committee wishes to note its concern that every EU expansion to date has resulted in less access for Canadian products in certain sectors. As Canada loses certain of its traditional markets in the agricultural countries of Eastern Europe, Canada should expect the EU to agree to

CAP reform, as well as to a lowering of export subsidies and a reduction in tariff rate quotas. It was brought to the Committee's attention by DFAIT officials that tariffs in the Czech Republic, Hungary, and Poland, with certain exceptions, are generally much higher than those in EU countries. The entry of these countries into the EU should bring about a reduction in tariffs for Canadian exporters.

The Canadian government should strive to ensure that further expansion not result in a diminution in overall access to the European market for Canadian products. It is absolutely critical that an enlarged European Union not turn inward to the detriment of the interests of the Union's international partners. The Committee therefore recommends:

Recommendation 4:

That the Government of Canada endeavour, through the use of a detailed impact analysis, to anticipate the effect of EU enlargement on Canada's specific trade and investment ties with Europe. Moreover, the government should strive to ensure that Canada's economic interests are not adversely affected through any future enlargement but if they are, appropriate compensation should be requested from the European Union.

FORGING STRONGER TRANSATLANTIC ECONOMIC LINKS

After World War II, political leaders on both sides of the Atlantic recognized the need to achieve strong interregional links as well as integration within Europe itself. These transatlantic links were to be forged in terms of both national security and economic prosperity; certainly that was the intention of Lester B. Pearson when Article 2 of the North Atlantic Treaty was made.

The reality, however, is that while substantial progress has been made on the transatlantic security side, a common transatlantic economic framework paralleling NATO has not been attained. As Professor Donald Barry (University of Calgary) told the Committee, Article 2 did not take the form of a binding commitment and an extensive formalized economic link between Europe and Canada was not achieved. The vision of a vibrant Transatlantic relationship has been largely replaced by a series of lengthy bilateral trade conflicts and less than optimal economic ties.

The Committee is of the view that even if the natural forces of economic integration are pulling Canada ever southward, it is worthwhile to strive for closer economic ties between Canada and Europe. As one Committee member put the critical question: how does Canada balance its close relationship with the U.S.— in trade, investment, and cultural and social aspects — with that of Europe, where many of our historical roots are. However, before one can make an informed judgement on what needs to be done to strengthen Transatlantic ties, one must understand the relationship that now prevails.

A. The Existing Trade and Investment Relationship

It may come as a surprise to some that the EU is the world's largest single market. This regional economy, valued at \$8.6 trillion U.S., should grow as it fulfils its expansion plans and accomplishes its economic reforms.

Europe continues to be Canada's second most important economic and trade partner, next to the United States. Two-way trade in goods and services between Canada and the EU

exceeded \$59 billion in 1998, with our merchandise exports amounting to \$17.8 billion and our merchandise imports registering \$25.4 billion. Services exports equalled \$7.1 billion, while services imports totalled \$9.2 billion.

But when the EU's market potential is taken into account, one can make a strong case that Canada's trade relationship with the EU needs to be given a boost. While Canada now exports almost \$18 billion in goods to the EU annually, its exports to the 15 EU member countries have not kept pace with Europe's economic growth. According to the May 1998 Statistics Canada analysis as provided to the Committee (*Canada's Trade With The EU*), the value of Canada's exports to Europe is minuscule when compared to the value of total EU imports (2% in 1997). Both Canada and the United States have lost market share in European markets as intra-EU trade has grown to the point where as of 1996, a full 63% of EU exports was destined for other EU countries. And while Canada now exports over \$23 billion in goods and services to the EU annually, as a proportion of our total merchandise exports the EU share has been on the decline: from 12.6% to 5.1% over the 1980-97 period.

Granted, there are sound explanations for the slippage in Canada's penetration of the European market. Part of the decline in the share of Canadian exports destined for European markets can be attributed to the appreciation of the value of the Canadian dollar, in tandem with that of the U.S. currency. Also, one could point to the sluggish economic conditions that were experienced in Europe during most of the 1990s. Arguably the dramatic growth of regional trade, both in the Americas and in Europe, has been of more importance. For instance, increasing integration of the North American economy, derived from free trade agreements, geography, and other factors, has caused our exports to the U.S. to have risen dramatically. Sales to the U.S. now account for over 85% of our total exports, as opposed to 63% in 1980.

What is disconcerting, however, is that Canada's relative trade presence in Europe is shrinking at the very time when the EU market is expected to grow as a result of expansion in membership and its new single currency. As a recent Conference Board report on the Canada-EU business relationship (*Strengthening Canada-Europe Business Relations*) has concluded, Canada must strive to seize the opportunities that the EU market presents.

Also of concern is the fact that the merchandise trade deficit with the EU continues to grow, with services trade also recording a deficit. In contrast to the shifting trend in exports, the share of total imports (about 10%) sourced from the EU has not budged materially throughout much of the 1980s and 1990s. As a result, a growing merchandise trade deficit has developed, amounting to \$7.6 billion in 1998. Services trade is also in a deficit position, standing at approximately \$1.5 billion in 1996.

It is to be noted that the Canada-EU bilateral relationship has been plagued by a series of lingering trade irritants. As DFAIT officials noted, bilateral disputes are entirely normal within a bilateral trade relationship of almost \$60 billion (goods and services). While this may be true, given the scale of the economic relationship, there is also no denying the fact that in recent years Canada-EU trade relations have been dominated by a long list of trade disputes.

There remains a range of barriers to trade in the EU of concern to Canada, especially in the agriculture and natural resource sectors and pharmaceuticals. Current bilateral “hotspots” include asbestos, organically modified products such as canola, and the EU’s ban on imports of beef produced with growth-promoting hormones. Regarding the latter, Canada imposed WTO-approved retaliatory duties (of 100%) against the EU in July, 1999, affecting EU exports of beef, pork, cucumbers, and gherkins to this country.

What is especially troublesome is the fact that some of these disputes have gone on and on. Removing or reducing trade irritants can be a time-consuming process, one that can distract government officials from the loftier pursuit of enhancing the overall trade relationship. In fact, these irritants, although relatively minor, can be seen as having obstructed the achievement of truly smooth bilateral relations.

On the bright side of the economic relationship, the composition of Canada’s exports to Europe has shifted to include greater quantities of manufactured (higher value-added) products. The share of such products in total exports has grown from 28% in 1980 to approximately 50% now. According to the May, 1998 Statistics Canada report, almost one-half of our leading

exports consist of manufactured goods. All told, forest products, industrial goods, and machinery and equipment make up about 80% of total merchandise exports to the EU.

Turning to investment, there is no question that foreign direct investment has been the most dynamic element of the economic relationship. Whereas trade flows have been disappointing — a situation which is not improving — and increasingly directed southwards, growth in Canadian investment in Europe far exceeded that in the U.S. in the 1983-97 period (a seven-fold increase versus one that was four-fold).

The EU is both the second-largest source and destination of foreign direct investment (FDI) for Canada. Cumulative Canadian foreign direct investment in the EU was valued at more than \$43.7 billion in 1997, with incoming FDI amounting to \$42.8 billion. In contrast to our above-noted export performance, Canada's firms have become increasingly active investors in Europe. Indeed, the EU is the destination of over 42% of our stock of non-U.S. foreign direct investment. If one includes the U.S., the figure drops to a still respectable 20% (up from 12% in 1983). Outward Canadian investment in Europe has been concentrated in four broad sectors: finance and insurance (23% of the total); metallic minerals and metal products (16%); communications industries (16%); and food, beverage, and tobacco holdings (13%). Combined, the United Kingdom and Ireland account for two-thirds of total Canadian FDI in the EU. Increasingly, we have tended to invest in those two countries so as to be able to service the European market.

Similarly, over 20% of foreign investment in Canada comes from the EU. The United Kingdom, with 41% of the total EU direct investment in Canada in 1997, is the largest EU investor in Canada. EU direct investment in Canada has been concentrated in the finance and insurance; food, beverage and tobacco; energy; and the chemical products and textiles sectors.

While it is generally accepted that trade follows investment, this causal relationship has not been borne out if one considers the poor growth of exports to Europe in the 1990s. The Conference Board report raises the possibility that Canadian investment in Europe may be displacing, rather than creating trade. The question put forward by the Board is the following: in

the absence of a formal NAFTA-EU trade link, have Canadian firms established in Europe so as to conduct primarily inter-European trade? As witnesses from Statistics Canada told the Committee, it is quite conceivable that Canadian companies have been investing overseas so as to operate behind the tariff wall and/or to produce in a location close to the customer base. These officials argued that probably it is easier to construct a plant overseas than to export the physical product from Canada.

B. Improving Transatlantic Trade Ties

Although our trade with Europe has recorded modest growth, it has been said that Canada is “barely on the radar screen” as far as Europe is concerned. More than likely, this is because Canada is too small to be attractive in Europe. According to the Conference Board’s report on Canada-EU relations, there is also an urgent need for businesses on both sides of the Atlantic to overcome what appears to be an “information deficit” about each other’s markets. For example, a 1998 survey of European business executives, conducted privately for the Department of Foreign Affairs and International Trade, revealed that these business leaders had little knowledge of either Canada or its economy. Mostly, this country was perceived to have remained as a strictly resource-based economy, whereas in actual fact some 70% of our exports are now industrial products. Without accurate information, business strategies to capture market share will not be effective.

However, it well may be that within the Canadian large business community there is a distinct lack of interest in furthering the Transatlantic trade agenda. As Professor Barry informed the Committee, the Canada-EU relationship has been largely a government-to-government affair, with an effective Transatlantic business dialogue noticeably absent. In many cases, Canadian firms have already established themselves physically on the European continent or have closely aligned themselves in a North-South direction. There are few signs that large Canadian companies have firm plans for the gaining of an expanded share of Europe’s new single-currency market. Not having an aggressive promoter of closer Transatlantic ties in place within large companies may have left smaller companies without an effective voice on this issue. Canada

needs to move vigorously to identify the private sector champions who will undertake this dialogue and represent Canada's interests effectively.

In this regard, two recent developments should be viewed as somewhat positive. First, the EU and Canada are exploring means by which trade and investment between small- and medium-sized enterprises (SME) can be promoted. A first meeting of European and Canadian small businesses took place in June, 1998, and the federal government is working with the Canadian Advanced Technologies Association (CATA) to advance common trade and investment interests between information, technology, and medical device companies. After all, Canada considers itself to be a world leader in advanced industries such as telecommunications, aerospace, electronics, and information technology. Second, business communities on both sides of the Atlantic have launched a Canada-Europe Round Table designed to provide advice to the EU and Canada on trade and investment issues. Professor Barry pointed out that the jury was still out on the effectiveness of this new institution.

Canada must do even more. It must attempt to foster a more active transatlantic business relationship, or risk losing out on opportunities in Europe. The Conference Board report found the consistent relative decline of Canadian export activity in Europe troubling. In its trade activity, the Canadian business sector focus seems stuck on the U.S. If Canadian firms and governments continue to concentrate their attention on the United States, while neglecting Europe, it noted, valuable commercial opportunities will be missed. This view tended to be supported by Ms. Smadja, who claimed that Canada was too strongly U.S.-oriented and that Canadian business need to exert a significantly greater effort in seeking out European markets.

In terms of efforts to liberalize trade, Europe continues to be wedded to the idea of separate transatlantic trade ties with each of the three NAFTA members. The bilateral discussions that have occurred to achieve freer trade between the EU and Mexico, and more importantly between the EU and the United States, have become a cause for some concern in Canada. Predicting where the future course of trade relations with the EU will lead is, at the best of times, a difficult exercise. However, whatever the scenario that emerges, Canada will want to

ensure that its interests are not sidelined in any separate trade arrangements that may be reached between Europe and our NAFTA trading partners.

Mexico and the EU, with the most ambitious agenda, are targeting the end of this year for the completion of negotiations on a sectoral free-trade agreement, an agreement which would provide the EU with NAFTA-equivalent access to the Mexican market. However, three points are worth noting. First, as senior DFAIT officials informed the Committee, the urgency of strengthened EU-Mexican links may be directly attributed to the fact that EU access to the Mexican market had been reduced as a result of that country's entry into NAFTA. Moreover, as Ms. Smadja stressed before the Committee, relations with South American countries are starting from a very small base, whereas the EU-Canada relationship is much deeper. A final consideration is that notwithstanding the apparent urgency of the Mexican link to the Europeans, it is not apparent that the negotiating timetable will be met, given that serious differences in crucial negotiating areas have not been overcome.

Turning to the American perspective, what was to have become an important EU-US Transatlantic Economic Partnership (TEP) has been scaled back significantly, owing to opposition on both sides of the Atlantic — in Europe, strong opposition emanated from France — and to sharp differences in opinion in the two areas of culture and agriculture (e.g., disputes over beef hormones, bananas, and farm subsidies). In March, 1998, the EU stated its intention to explore a bold new initiative with the U.S., an initiative encompassing the creation of free trade in commercial services by the year 2000; removal of tariffs on industrial goods by 2010; the reduction of standards barriers to trade; as well as measures in the areas of investment, intellectual property, and procurement. Since that time, however, the proposal has not attracted the necessary political backing, either in the U.S. Congress or in the EU. The TEP's current primary area of concentration involves standards and regulatory cooperation.

Canada has entered into its own bilateral agreement, the EU-Canada Trade Initiative (ECTI), which is similar in nature to the TEP. The ECTI, launched in December, 1998, builds on the joint Canada-EU Action Plan (December, 1996), which was designed (a) to resolve bilateral trade disputes and to examine ways to improve the trade environment by removing

existing barriers to trade and (b) to enhance trade facilitation. A number of high level meetings with EU officials have been held since December, 1998.

Work under the ECTI agreement has been designed to improve cooperation in several areas: mutual recognition of standards, equivalence and regulatory cooperation; services; government procurement; intellectual property rights; competition issues; cultural cooperation; and business-to-business contacts, especially in the SME sector. As in the case of TEP, this Canada-EU agreement entails discussion on multilateral trade negotiation issues in the period leading up to the Seattle WTO meeting.

It has been argued that the removal of discriminatory, non-tariff barriers would improve Canada-EU relations more effectively than would a free trade agreement involving tariff elimination. According to Ms. Smadja, since relatively few problems exist on the tariff side of trade relations, the two entities are working on issues such as mutual recognition of standards and regulatory cooperation. As tariff levels have come down in response to successive rounds of multilateral trade negotiations, non-tariff barriers have arisen to take their place as impediments to trade. Incompatible standards and technical regulations have been identified by many exporters as being major barriers to trade. Ms. Smadja observed that in these areas, the Canada-EU relationship seemed to be further advanced than the U.S. – EU relationship.

Nevertheless, your Committee continues to have questions about the relevance of the existing bilateral link, with one member believing that we are trailing the other two NAFTA partners. We also note the tendency for Canada-EU declarations of intent to result in little action. The Committee therefore recommends:

Recommendation 5:

That the Government of Canada accelerate the work underway under the EU-Canada Trade Initiative in order to foster early progress in enhancing Transatlantic trade.

For their part, DFAIT officials expressed to the Committee a willingness to seek closer trade ties with Europe, but not at the expense of the existing prosperous relationship with the U.S. For them, eroding an over 85% share to improve upon an 8-9% share, even though the EU remains the world's largest market, does not appear to be worthwhile. The federal government's own trade focus appears to be shifting away from Europe, at the same time as the natural forces of economic integration are pulling commercial activity southward.

However, even if the federal government were keener on expanding Canada-EU ties, would achievement of a comprehensive free trade agreement with the EU represent a realistic objective? While perhaps it is true that a Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) would lessen the fears of those concerned about a "Fortress Europe," witnesses have told us that a TAFTA does not appear to be a realistic possibility. According to Mr. Jacquet, the TAFTA concept is unrealistic: first, the concept produces a nervous reaction in Europe; second, an attempt to realize it would detract from the trade liberalization efforts now underway at the multilateral WTO level. He also questioned the benefits that would be derived from such a bilateral arrangement. It was his view that even if a TAFTA were to be achieved, no gains from liberalized agricultural trade would have been made, since agriculture, and by extension CAP reform, would be excluded from any such deal.

John Beck (Director, Directorate-General I, External Relations/Directorate B, European Commission, Brussels) concurred with the view that Canada was not important enough economically in the eyes of the Europeans, accounting as it does for a mere 1.7% of Europe's trade in contrast to the U.S.'s share — over 20% — and also with the view that a TAFTA deal before the next WTO round held no likely real prospect, especially with a protectionist Congress in place in Washington. It is also not clear that either the EU or the Americans would want Canadians "at the table" for any free-trade discussions upon which they might embark.

While the Committee recognizes these roadblocks, it is concerned about Canada's near-invisibility in Europe and the existence of an inaccurate perception in Europe of Canada's industrial structure, its increasing irrelevance in the eyes of both the U.S. and the EU, and its rising dependence on the U.S. We are concerned that the federal government does not seem to

be fully committed to upgrading trade relations with the EU, at a time when closer economic integration with the U.S. is occurring. Compounding the problem is the erosion of security ties between Canada and Europe since the end of the Cold War, the lessening of traditional demographic ties, and the increasingly inward-looking nature of both Canadian and EU policies. The Committee is of the view that this perception/strategic error needs to be corrected and that a revitalized Transatlantic link needs to be developed. The Committee recommends:

Recommendation 6:

That to ensure greater diversity of Canada's global economic activity, the federal government rededicate itself to enhancing Canada's international trade and investment ties with Europe. In doing so, the government should adopt a more aggressive approach and target its trade and information promotion efforts more effectively on individual sectors and countries showing strong potential. Whenever possible, the image of Canada as a modern knowledge-based economy should be promoted.

Recommendation 7:

That, while the Committee recognizes that a Transatlantic free trade initiative may not be propitious at this time, given the expected launch of a new multilateral round of trade negotiations at the World Trade Organization (WTO) at Seattle in November, the idea of a Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) be resurrected if the WTO negotiations are unfruitful. In the interim, the Government of Canada should develop a thorough analysis of the benefits and costs of a potential TAFTA.

C. Canada-EU Fisheries Relations

The turbot war of the mid-1990s still casts a shadow over Canada-European Union links even if, according to Professor Barry, it is not serving as a major impediment to the development of further relations. As revealed by Ms. Smadja, the EU has some concern about the statute (Bill C-27) enacted earlier this year to enable Canada to implement the provisions of the United

Nations Convention on the Law of the Sea relating to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. The EU's concern relates to the extraterritorial aspect of this measure, as well as to some of the language in the statute.

Dealing with these concerns, Mr. Earl Wiseman (Director General, International Affairs Directorate, Fisheries and Oceans Canada), told the Committee that the Government of Canada had let the EU know that it was Canada's intention to ratify the UN Convention in a way fully consistent with this country's rights and obligations under the UN agreement. Moreover, he said that EU objections to Canada's interpretation of the agreement, should they arise, could be dealt with by the existing dispute settlement mechanism. Even with these assurances, the EU concerns remain, driven by lingering worries on the part of fisheries officials in Spain, a country which accounts for a full one-half of EU fisheries activity. According to Mr. Wiseman, the Spanish government wants assurances from Canada that no action will ever be taken against Spanish fishing vessels; however, according to him, this type of iron-clad guarantee could not be given.

Committee members were told by Ms. Smadja, Mr. Wiseman, and Professor Barry that fortunately both parties are in the process of taking steps to build up a more positive and constructive overall fishing industry relationship. Since 1997, high-level bilateral fisheries consultations have been held on an annual basis. Undoubtedly, achieving such a link will take time and minor skirmishes or disagreements (such as that expressed over Bill C-27) can be expected to reoccur occasionally.

CONCLUSION

As this report has outlined, Europe is undergoing a number of important economic and political changes designed to advance its long-standing agenda of integration and to achieve greater prosperity for its citizens. The launching of the EMU and the EU's Agenda 2000, along with a hoped-for set of economic reforms undertaken at the individual-country level, are initiatives that, if successful, will be considered by future historians to have been landmark achievements.

In our report, we have also noted that the EU, even before its anticipated enlargement, had already become the world's largest single market. Obviously, the entry of new members, combined with successful achievement of economic reforms, will make the EU's economic strength that much greater.

Set against these exciting new developments on the European stage, we are uneasy at the lack of interest displayed in Europe by Canadian policy-makers and by the domestic business community. Europe is far too important and prosperous a region for it to be given a half-hearted and sporadic emphasis. We ignore it at our own peril.

By concentrating its trade on the United States, Canada also runs the risk of "having all its eggs in one basket." It is the opinion of this Committee that we need to diversify our trade and adopt a more global approach. To that end, Europe offers an attractive alternative to our increasingly dominant economic relationship with our southern neighbour. Now is the time for Canada to rededicate itself to energizing our Transatlantic links and for the Government of Canada to propose new and creative initiatives designed to foster a more effective relationship.

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. That no common currency arrangement with the United States be entered into by the federal government without it having concrete evidence that the required pre-conditions of an “optimum currency area” are in place.
2. That Canada continuously strive to maintain its current standing and level of influence as a member of various international organizations such as the G-7 group of countries. Any lessening of Canada’s influence on international monetary and broader economic issues, owing to a potential movement to a tri-polar (or any other) global currency environment, should be actively resisted.
3. That the federal government formulate an aggressive political strategy in advance of the World Trade Organization’s new round of multilateral trade negotiations, aimed at highlighting the serious adverse impacts of existing agricultural subsidies on the world economy and rallying international support for a full-scale assault on the continued provision of trade-distorting subsidies, especially export subsidies. Strengthened strategic alliances with like-minded countries should be vigorously pursued so that increased pressure can be placed on major subsidy providers to remove the inequities between countries in the provision of farm subsidies.
4. That the Government of Canada endeavour, through the use of a detailed impact analysis, to anticipate the effect of EU enlargement on Canada’s specific trade and investment ties with Europe. Moreover, the government should strive to ensure that Canada’s economic interests are not adversely affected through any future enlargement but if they are, appropriate compensation should be requested from the European Union.
5. That the Government of Canada accelerate the work underway under the EU-Canada Trade Initiative in order to foster early progress in enhancing Transatlantic trade.

6. That to ensure greater diversity of Canada's global economic activity, the federal government rededicate itself to enhancing Canada's international trade and investment ties with Europe. In doing so, the government should adopt a more aggressive approach and target its trade and information promotion efforts more effectively on individual sectors and countries showing strong potential. Whenever possible, the image of Canada as a modern knowledge-based economy should be promoted.
7. That, while the Committee recognizes that a Transatlantic free trade initiative may not be propitious at this time, given the expected launch of a new multilateral round of trade negotiations at the World Trade Organization (WTO) at Seattle in November, the idea of a Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) be resurrected if the WTO negotiations are unfruitful. In the interim, the Government of Canada should develop a thorough analysis of the benefits and costs of a potential TAFTA.

APPENDIX A: CHRONOLOGY OF CANADA-EU ECONOMIC RELATIONS

DATE	EVENT
June 1999	Competition Agreement signed
December 1998	Launching of the EU-Canada Trade Initiative, similar in nature to the Transatlantic Economic Partnership signed between the EU and the United States earlier that year
December 1998	Veterinary Agreement and Agreements on Nuclear Research Cooperation signed
May 1998	Mutual Recognition and EC-Canada Leghold Trap Agreements signed
December 1997	Agreement on Customs Cooperation and Mutual Administrative Assistance signed
October 1997	Transatlantic free trade zone concept proposed again by Prime Minister Chrétien, in London, England
December 1996	EU-Canada Political Declaration and Joint Action Plan, similar in nature to the EU-U.S. Action Plan signed in December 1995, launched
June 1995	Science and Technology Cooperation Agreement signed
April 1995	EU-Canada Agreement on Fisheries Enforcement and Conservation signed
December 1994	NAFTA-EU Free Trade Agreement advocated by Prime Minister Chrétien before the French Senate
Fall 1994	Canada-EU free trade agreement proposed by Trade Minister MacLaren
1991	First EC-Canada Summit meeting held
November 1990	Transatlantic Declaration by the EC and Canada issued
1983	Agreement on Research of Radioactive Wastes signed

1980	Agreement on the Management of Radioactive Wastes signed
1979	EC-Canada Fisheries Agreement signed
July 1976	EC-Canada Framework Agreement for Commercial and Economic Cooperation signed

Source: Evidence provided to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs by Professor Donald Barry, University of Calgary, 2 November 1999; Delegation of the European Commission to Canada, *European Union – Canada Relations*, June 1999.

APPENDIX B: WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
<u>Second Session, Thirty-sixth Parliament</u>		
3	November 2, 1999	<i>From the University of Calgary:</i> Professor Donald Barry.
<u>First Session, Thirty-sixth Parliament</u>		
38	May 26, 1999	<i>From the Delegation of the European Commission in Canada:</i> Her Excellency Danièle Smadja, Ambassador and Head of Delegation; Mr. Frederick Kingston, Senior Adviser, Economic and Commercial Affairs. <i>From Fisheries and Oceans Canada:</i> Mr. Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate.
34	April 27, 1999	<i>From the Bank of Canada :</i> Mr. John B. Murray, Chief, International Department.
24	September 29, 1998	<i>A Delegation of European Parliamentarians:</i> Mr. Pietro Antonio Di Prima, PPE, Italy, Chairman; Mr. Luigi Moretti, Non-Aligned Group, Italy; Mr. Schnellhardt, Second Vice-Chairman, PPE, Germany; Mr. Anthony Wilson, PSE, United Kingdom.
22	June 2, 1998	<i>From the Department of Foreign Affairs and International Trade:</i> Mr. Jean-Marc Duval, Director General, European Union, North and West Europe Bureau; Mr. Thigh Moeser, Assistant Director, European Union Division; Mr. Robert E. Publicover, Senior Trade Relations Advisor, European Union Division.

- | | | |
|----|-------------------|---|
| 19 | May 13, 1998 | <p><i>From the Department of Foreign Affairs and International Trade:</i></p> <p>Ralph Lysyshyn, Director General, International Security Bureau;
Robert Brooks, Deputy Director, Ukraine, CIS, Eastern Europe Division.</p> |
| 18 | May 12, 1998 | <p><i>From the Bank of Canada :</i></p> <p>Mr. John B. Murray, Chief, International Department.</p> |
| 16 | May 5, 1998 | <p><i>From Statistics Canada:</i></p> <p>Mr. David Dodds, Director, International Trade Division;
Mr. Yvan Gervais, Chief of Production and Analysis Section, International Trade Division;
Ms Marlene Sterparn, Senior Analyst, International Trade Division.</p> |
| 9 | February 25, 1998 | <p><i>From the Council of Europe:</i></p> <p>Mr. Hans Peter Furrer, Director, Political Affairs;
Mr. Hans De Jong, Chief, International Relations.</p> <p><i>From the Department of Foreign Affairs and International Trade:</i></p> <p>Ms. Kathryn McCallion, Assistant Deputy Minister, International Business, Passport and Consular Affairs;
Mr. Claude Carrière, Director, Tariffs and Market Access Division.</p> |
| 5 | November 27, 1997 | <p><i>From the Department of Foreign Affairs and International Trade:</i></p> <p>Mr. William A. Dymond, Chief Negotiator for the Multilateral Agreement on Investment;
Mr. Blair Hankey, Senior Associate Counsel, Trade Law.</p> <p><i>From Industry Canada:</i></p> <p>Mr. Rob Ready, Acting Director, Investments and Services.</p> |

From the Department of Finance:

Mr. Doug Anderson, Chief, Trade in
Services and Investment.

**FACT-FINDING MISSION TO LONDON, UK; PARIS, FRANCE; BONN,
GERMANY; AND BRUSSELS, BELIGUM (JUNE 21-JULY 2, 1999)**

LONDON, UK

The Right Honourable Lord Owen.

From Solomon, Smith, and Barney:

Mr. Michael Saunders, Head of European Economic Research.

PARIS, FRANCE

From the Bank of France:

Mr. Jean-Claude Trichet, Governor.

From the Economic Observation Centre, Paris Chamber of Commerce and Industry:

Mr. Christian de Boissieu, Scientific Director.

From the Embassy of Canada to France:

His Excellency Ambassador Jacques Roy;

Mr. Ian McLean, Minister Plenipotentiary.

From the "Centre d'études prospectives et d'informations internationales:

Ms. Stéphanie Guichard.

From the French Institute of International Relations:

Mr. Pierre Jacquet, Deputy Director (Economics).

BONN, GERMANY

From the German Council for Industry and Trade:

Dr. Günther Albrecht.

From the "Deutscher Sparkassen und Giroverband e. V."

Professor Dr. Manfred Neumann.

From the Embassy of Canada to Germany:

His Excellency Ambassador Gaëtan Lavertu.

From the External Relations Division of the European Central Bank:

Dr. Heinz-Jurgen Scheid.

From the Institute for International Economic Policy, University of Bonn:
Dr. Wolfgang Neumann,

BRUSSELS, GERMANY

From the Embassy of Canada to the European Community:
His Excellency Ambassador Jean-Pierre Juneau

From the European Commission:

Mr. John Beck, Director, Directorate General I, External Relations/Directorate B.
Mr. Gunter Grosche, Secretary of the Monetary and Economic Policy Committee.
Mr. Jan Host Schmidt, Director, Directorate General II/B, Economic and Financial
Affairs.

From the European Parliament:

Mr. Julien Priestley, Secretary General.

LE SÉNAT

THE SENATE

**LE POINT SUR L'EUROPE :
LES IMPLICATIONS D'UNE INTÉGRATION ACCRUE DE
L'EUROPE POUR LE CANADA**

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
affaires étrangères

Le président
L'honorable John B. Stewart

La vice-présidente
L'honorable Raynell Andreychuk

Novembre 1999

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable John B. Stewart, *président*

L'honorable Raynell Andreychuk, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Norman Atkins

Roch Bolduc

* Bernard Boudreau, c.p. (ou Dan Hays)

Pat Carney, c.p.

Eymard G. Corbin

Pierre De Bané, c.p.

Consiglio Di Nino

Jerahmiel Grafstein

Derek Lewis

Rose-Marie Losier-Cool

* John Lynch-Staunton (ou Noel Kinsella)

Peter Stollery

* *Membres d'office*

Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Bolduc, Bryden, Carney, c.p., Chalifoux, Cook, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Doody, Ferretti Barth, Forrestall, Grafstein, Graham, c.p. (ou Carstairs), Grimard, Johnstone, Kenny, Losier-Cool, Lynch-Staunton (ou Kinsella), MacDonald, Milne, Oliver, Prud'homme, c.p., Robertson, Robichaud, c.p. (*St-Louis-de-Kent*), Roche, Stewart, Stollery, et Whelan, c.p. étaient membres du Comité ou ont participé à ses travaux sur cette étude durant la première Session de la trente-sixième Législature.

Personnel de la Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche :

M. Peter Berg, Attaché de recherche

Nota : M. Serge Pelletier était le greffier du Comité pendant la première Session de la trente-sixième Législature jusqu'au mois de janvier 1999.

Le greffier du Comité

Line Gravel

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 14 octobre 1999 :

L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et à faire rapport sur les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et sur d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères durant la première session de la trente-sixième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 15 décembre 1999; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 24 décembre 1999; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
INTRODUCTION	3
LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS ENTOURANT L'UEM	7
A. Contexte	7
B. Retombées attendues de l'UEM.....	10
1. Avantages microéconomiques	10
2. Stabilité monétaire et budgétaire accrue	11
3. Rôle international accru de l'euro	12
4. Tremplin des réformes économiques européennes	13
C. L'UEM - Préoccupations et enjeux.....	16
1. L'UEM est-elle « zone monétaire optimale »?.....	16
2. L'indépendance de la Banque centrale européenne	20
3. Le mandat principal de la BCE	22
4. Risque accrue d'ingérence dans les taux de change et le commerce.....	23
5. Incidence sur le secteur financier de l'Europe.....	24
6. L'absence du Royaume-Uni	24
D. Des répercussions de l'UEM au Canada	26
LA RÉFORME DE L'UE	31
A. La réforme des politiques de l'UE.....	31
B. La réforme des institutions de l'UE.....	34
C. L'élargissement de l'UE.....	36
RESSERRER LES LIENS ÉCONOMIQUES TRANSATLANTIQUES.....	39
A. Les relations actuelles en matière de commerce et d'investissement.....	39
B. Améliorer les liens commerciaux transatlantiques.....	43
C. Les relations Canada-UE en matière de pêche.....	49
CONCLUSION.....	51
LISTE DES RECOMMANDATIONS	53
ANNEXE A : CHRONOLOGIE DES RELATIONS ÉCONOMIQUES CANADA-UE.....	55
ANNEXE B : TÉMOINS.....	57

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Depuis dix ans, le Comité sénatorial permanent a passé beaucoup de temps à étudier la situation économique internationale. En juillet 1996, nous avons publié un rapport intitulé « L'intégration européenne : son importance pour le Canada ». Ensuite, nous avons porté notre attention plus à l'est et avons déposé, en décembre 1998, le rapport intitulé « La crise en Asie : répercussions sur la région, le Canada et le monde ». En 1999, nous avons eu deux ordres de renvoi, l'un portant sur les opérations de maintien de la paix et l'autre sur l'évolution de la situation économique en Europe. Le rapport que vous avez entre les mains est l'aboutissement du second. Comme le révèle son titre, il constitue une mise à jour de l'étude que nous avons réalisée en 1995-1996.

Le présent rapport porte entre autres sur les deux sujets suivants : la réalisation de l'union monétaire dans l'Union européenne et les chances de conclusion d'un accord commercial général entre le Canada et l'Union européenne.

Nous sommes redevables aux nombreuses personnes qui ont généreusement répondu à notre appel, à Ottawa et en Europe. Leur opinion et leurs analyses nous ont permis de mieux saisir l'importance de ce qui se passe en Europe pour les Canadiens.

Nous n'aurions pas pu mener à bien notre tâche en Europe sans la précieuse collaboration, dans chacun des pays où nous nous sommes rendus, de l'ambassadeur du Canada et d'un personnel informé et obligeant.

Sur la base des travaux qui avaient été réalisés pour nous en 1995-1996 lors de notre précédente étude des répercussions éventuelles de la situation dans l'Union européenne sur le Canada, nous savions pouvoir compter sur la Direction générale de la recherche de la Bibliothèque du Parlement. Par sa compétence et sa diligence, M. Peter Berg nous a montré que notre confiance était justifiée. M^{me} Line Gravel, notre greffier, s'est acquittée avec une grande compétence de la gestion des opérations administratives, budgétaires et logistiques. Avec son

collègue, M. Till Heyde, elle nous a grandement facilité la tâche. À toutes ces personnes, nous tenons à exprimer notre gratitude.

Le président
John B. Stewart

INTRODUCTION

Il y a longtemps que le Comité s'intéresse à l'évolution de l'Europe. Dès 1973, il faisait paraître un document intitulé *Les relations du Canada avec la Communauté européenne* qui allait être suivi, en 1996, d'un rapport approfondi sur l'intégration de l'Europe et ses implications pour notre pays. Malheureusement, beaucoup des problèmes qui y sont évoqués ne se sont pas réglés avec le temps; c'est le cas notamment de la Politique agricole commune (PAC), qui continue de susciter la controverse.

Les étapes récemment franchies, entre autres la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) et la concrétisation de l'Agenda 2000, nous ont poussés à nous pencher une nouvelle fois sur la question de l'intégration européenne. Après avoir tenu des audiences au Canada, nous avons entrepris, parallèlement à notre étude sur le rôle du Canada dans l'OTAN, une mission d'enquête sur les problèmes économiques de l'Europe. En juin de cette année, nous nous sommes rendus à Londres, Bonn, Paris et Bruxelles pour obtenir des renseignements de première main sur les nouvelles directions prises par l'Europe et les conséquences de ce changement à la fois pour l'Europe et pour le Canada.

De la masse d'informations qu'il a recueillies, le Comité a dégagé quelques constatations essentielles. Premièrement, l'opération à vaste échelle que constitue l'UEM est avant tout destinée à préparer une intégration politique plus poussée, dont les assises économiques ne sont pas encore jetées. À l'évidence, les architectes de l'UEM ont prévu que l'adoption d'une monnaie unique déboucherait, à long terme, sur la création d'une union politique. On considérerait que les avantages économiques de l'entreprise seraient en quelque sorte un complément de l'union politique. Nous prenons note des bienfaits attendus de l'union monétaire et des inquiétudes qui y sont associées et, ce faisant, nous nous demandons si le projet économique qui la sous-tend sera une réussite.

Deuxièmement, on a souligné maintes et maintes fois la nécessité de réformes économiques en Europe. Seront-elles réalisées, avec ou sans l'UEM? On trouvera dans le rapport présent quelques commentaires sur l'utilité de ces réformes.

Troisièmement, il est apparu clairement au cours des audiences que l'UEM n'est pas une « zone monétaire optimale ». Les États membres en sont à des niveaux différents de développement économique, ils possèdent des structures économiques diverses, et leurs cycles conjoncturels ne sont pas tous synchronisés. Ils pourraient donc avoir besoin de politiques monétaires assez différentes, plutôt que d'une politique à « taille unique » comme celle qui est en place. D'autres aspects clés méritent d'être améliorés dans l'union monétaire : la souplesse du marché du travail, la mobilité de la main-d'œuvre, etc. Il faudrait aussi une autorité financière centrale habilitée à aider les régions aux prises avec des crises économiques graves. Enfin, l'aide financière fournie par les gouvernements aux particuliers et aux régions touchés par ces crises est limitée par le Pacte de stabilité et de croissance qui continue de guider la politique budgétaire des membres de l'UEM.

Quatrièmement, l'évolution de la situation monétaire en Europe a déjà déclenché un débat au Canada sur la possibilité d'ententes monétaires nord-américaines. Pour le Canada, cette éventualité est peut-être la conséquence la plus importante de l'UEM, mais nous avons conclu que l'Europe et l'Amérique du Nord présentaient des caractéristiques trop différentes pour que l'UEM puisse nous servir de modèle, bien qu'on puisse en tirer certaines leçons. Nous y reviendrons.

Cinquièmement, l'Union européenne (UE) a engagé un processus de réforme de ses institutions et de ses politiques. Ces changements sont nécessaires pour que l'UE puisse s'élargir, pour accroître la confiance de la population européenne dans ses institutions, pour rendre plus démocratique la formulation des politiques de l'UE et (le plus important aux yeux du Canada) pour satisfaire l'appétit de changement de la communauté internationale (qui souhaite, par exemple, une réduction des subventions versées aux termes de la PAC). De nombreux témoins ont souligné l'importance de l'effort de réforme de l'UE.

Sixièmement, il semble que le principal axe commercial du Canada continue de se déplacer de l'Europe vers les États-Unis, le Mexique et d'autres parties des Amériques. Le

rapport analyse l'opportunité de renverser la vapeur et de revitaliser le lien économique transatlantique.

Enfin, il importe de souligner que les avancées de l'Europe sur sa trajectoire économique et politique doivent s'accomplir d'une manière qui tienne compte des aspirations économiques des pays non européens. À l'évidence, une « forteresse Europe » ne servirait les intérêts de personne.

LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS ENTOURANT L'UEM

A. Contexte

L'UEM et sa nouvelle devise, l'euro, ont été lancés avec éclat le 1^{er} janvier 1999. Au cours de la période de transition, qui s'étendra jusqu'en décembre 2001, l'euro coexiste avec les devises nationales : l'euro est déjà utilisé dans les opérations hors caisse (opérations de gros et paiements électroniques) et sur les marchés financiers. Au niveau du détail, aucun changement apparent n'aura lieu avant le 1^{er} janvier 2002; à partir de cette date, les billets et les pièces de chaque pays seront progressivement remplacés par la nouvelle monnaie, dont la mise en circulation devra être terminée à la fin de juin 2002.

Pour l'heure, onze pays ont adopté la nouvelle monnaie unique : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Peuplés de quelque 300 millions d'habitants, les États de la zone euro représentent une part de la production mondiale comparable à celle États-Unis (environ 20 p. 100). La convergence économique étant la principale garantie de la stabilité à long terme des taux de change, tous ces pays ont d'abord dû satisfaire à certains critères de convergence : stabilité des prix, ratios acceptables du déficit au PIB et de la dette au PIB, abaissement et convergence des taux d'intérêt à long terme et adhésion au Système monétaire européen.

À ce stade, le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark ne se sont pas joints à l'UEM, de crainte de perdre la mainmise sur leurs politiques monétaires nationales, tandis que la Grèce n'a pas réussi à remplir les conditions préalables. Pour coexister avec les membres de l'UEM, ces quatre pays devraient adhérer à une version révisée du mécanisme des taux de change du Système monétaire européen (MCE2) et tenter de coordonner leurs politiques économiques avec celle de l'UE. Michael Saunders (chef du Service de recherche sur l'économie de l'Europe chez Salomon, Smith Barney, à Londres) a informé le Comité que, contrairement au Danemark et à la Grèce, qui pourraient adhérer à l'UEM au cours des prochaines années, le Royaume-Uni et la Suède sont moins susceptibles d'y entrer (même si les exportations du Royaume-Uni souffrent actuellement de l'appréciation de la livre par rapport à l'euro).

La Banque centrale européenne (BCE) a été créée pour mettre en œuvre la politique monétaire européenne dans la zone de l'UEM, la stabilité des prix devant être le premier critère de l'application de sa politique monétaire. L'orientation politique sera donnée aux onze membres de la zone euro par un nouvel organisme, le Conseil de l'euro, composé des ministres des finances des pays participants. Toutefois, les rencontres périodiques des ministres des finances de l'UE (ECOFIN) demeureront la principale instance décisionnelle en matière économique, bien que les ministres des quatre pays non participants assisteront à ces réunions.

Si la politique monétaire de l'UEM doit faire l'objet d'une coordination centrale, aucune autorité financière commune n'a encore été établie. Toutefois, le lancement de l'euro a été précédé par un processus de convergence des politiques monétaires et budgétaires des pays candidats. L'instauration d'une vaste convergence des politiques budgétaires demeure un objectif prioritaire, puisque le Pacte de stabilité et de croissance continue de lier les pays de l'UEM à une discipline permanente en matière budgétaire. En effet, tout pays de l'UEM qui violerait les règles de la discipline budgétaire demeure passible des sanctions prévues.

Le premier point à souligner à propos de la création de l'UEM, c'est qu'il s'agissait d'une décision largement politique. Comme nous l'a dit John Murray (chef du Département des relations internationales à la Banque du Canada), « l'Europe a délibérément mis la charrue devant les bœufs ». Nous l'avons dit, à nos yeux, le motif premier du passage à la monnaie unique était l'intégration politique, et les raisons économiques venaient en second lieu. Reste à voir si l'Union monétaire renforcera l'intégration économique de l'Europe et si elle sera le catalyseur des réformes économiques.

D'après Danièle Smadja (ambassadrice de l'UE au Canada), sur les plans strictement technique et juridique, le lancement de l'euro a été une réussite. Selon elle, la crédibilité de la nouvelle monnaie tient en grande partie aux efforts soigneux menés pendant l'étape préparatoire. De fait, l'euro a fait une entrée remarquablement ordonnée dans le système commercial mondial. Il faut dire cependant que l'euro a déjà accusé un déclin notable par rapport au dollar américain depuis janvier de cette année, puisqu'il est tombé d'environ 1,18 \$ au moment du lancement à

1,04 \$ au début de novembre. Autrement dit, l'euro a perdu 12 p. 100 face au dollar américain au cours des dix mois de son existence.

Plusieurs personnes ont affirmé au Comité que l'euro se comportait exactement comme prévu et que ses débuts n'avaient rien de vraiment inquiétant. Comme l'a souligné M. Saunders, bien qu'il y ait une explication d'ordre politique à la faiblesse de l'euro, ce manque de vigueur résulte largement de la piètre situation économique de l'Europe par rapport à la robustesse de l'économie américaine. Ce qui compte surtout, a soutenu Christian de Boissieu (directeur scientifique, Centre de l'Observatoire économique de Paris), c'est la crédibilité de la devise à moyen et à long terme. Personne ne sait, par exemple, si la création de l'UEM provoquera les ajustements structurels dont l'Europe a besoin. Si les réformes souhaitables ne se concrétisent pas, l'Europe pourrait rencontrer des difficultés économiques. Un déclin persistant de la devise, traduisant une faiblesse économique constante, pourrait devenir inquiétant.

La principale cause, et de loin, de la faiblesse de l'euro est la mauvaise performance de l'économie allemande. Troisième économie du monde, avec une production qui représente le tiers de la production totale de la zone euro, on ne saurait s'étonner que, lorsque le moteur économique allemand a des ratés, la devise européenne en soit affectée. Les piètres résultats économiques de l'Allemagne sont attribués en grande partie à des facteurs structurels, comme le coût élevé d'un système de sécurité sociale complexe, une main-d'œuvre coûteuse et un système fiscal compliqué et peu efficace. Théoriquement, lorsque ces points faibles seront corrigés, la croissance et l'emploi pourront reprendre de la vigueur. Il importe aussi de citer d'autres facteurs, comme l'effet des crises financières asiatique et russe sur les exportations allemandes, ou encore la baisse de la confiance des entreprises dans le gouvernement depuis l'élection de 1998.

L'opinion quasi unanime des personnes consultées par le Comité est que le recul de l'euro est tout à fait approprié, puisque l'économie européenne est faible. Selon nos interlocuteurs, l'Allemagne et les autres pays d'Europe ont besoin d'une devise plus faible à court terme pour stimuler leurs exportations et soutenir leur croissance.

La valeur de l'euro devrait remonter lorsque la situation économique relative de l'Europe face à l'Amérique se renversera et que les investisseurs publics et privés commenceront à utiliser la nouvelle monnaie. Le gouverneur de la Banque de France, Jean-Claude Trichet, a déclaré au Comité que, si les États-Unis affichent actuellement un taux élevé de croissance économique, on a néanmoins des raisons de douter du caractère durable de cet élan financé par des sources extérieures. M. Heinz-Jurgen Sheid (Division des relations extérieures, Banque centrale européenne) pense que l'euro connaîtra une appréciation sur le long terme, à commencer par une augmentation considérable dès 2000.

B. Retombées attendues de l'UEM

En un mot, l'UEM devrait fouetter l'économie européenne en supprimant les barrières au commerce et aux mouvements de capitaux entre pays membres, en stabilisant les prix et en réduisant les primes de risque des emprunts. La perte d'autonomie dans la formulation des politiques monétaire et budgétaire en sera le principal coût pour chaque État. Tout compte fait, les retombées microéconomiques de l'union monétaire, jugées plutôt limitées, sont minimales par rapport aux inquiétudes que suscite cette aventure monétaire.

1. Avantages microéconomiques

Comme plusieurs témoins l'ont mentionné, l'adoption de l'euro aura diverses retombées microéconomiques pour les pays européens. Gunther Albrecht (Conseil allemand de l'industrie et du commerce, Bonn) en a signalé trois : une réduction des frais de change des devises européennes; une intégration plus poussée des marchés par l'élimination de la volatilité des taux de change et du risque associé à l'incertitude qui en découle; une plus grande transparence des prix qui contribuera à l'accroissement de la compétitivité économique dans les pays participants.

Quelle sera l'ampleur des retombées économiques en termes du PIB? La réponse diffère selon les analystes, mais les estimations des seules économies en frais de transaction varient de 0,4 p. 100 à 1 p. 100 du PIB de l'UE. Selon M. Murray, l'estimation la plus optimiste est excessive, et il vaudrait mieux s'en tenir à la plus faible, la plus raisonnable sans être négligeable

(quant à l'impact cumulatif et à long terme sur l'économie européenne). Pierre Jacquet (directeur adjoint – Économie, Institut français des Relations internationales, Paris) hésitait encore plus à attribuer de fortes retombées économiques à l'adoption de l'euro; il est d'avis que les retombées d'une intégration des marchés attribuable à ce qu'il perçoit comme une légère réorientation du mécanisme monétaire européen « n'ont rien d'extraordinaire ». M. Murray et M. Scheid s'entendaient pour dire que le passage à l'euro n'a pas représenté une réorientation profonde par rapport au régime antérieur de flottement dirigé, le premier indiquant qu'il existait déjà un régime de parité fixe des devises de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Belgique avec le deutsche mark avant le lancement de l'euro. Il n'en demeure pas moins que l'arrivée de l'euro réduit indubitablement les frais des opérations de change.

D'autre part, la stabilité accrue des taux de change devrait contribuer à la croissance économique. Les entreprises pourront financer plus facilement leurs investissements et le commerce devrait croître à mesure que s'atténue l'incertitude liée au taux de change.

Le passage à une monnaie unique devrait aussi révéler au grand jour le coût réel de la main-d'œuvre et des marchandises dans toute l'Europe, rendant ainsi les prix des produits plus transparents et compétitifs. Il sera plus facile, pour le consommateur, de comparer les prix de produits semblables ou identiques d'un pays à l'autre. Selon la même logique, les importateurs canadiens pourront comparer plus facilement les prix et faire des achats judicieux.

2. Stabilité monétaire et budgétaire accrue

M^{me} Smadja et M. Murray ont tous deux insisté sur l'apport du processus de l'UEM à la stabilité financière et monétaire de la région. Nous l'avons vu, des restrictions économiques considérables ont été imposées à plusieurs pays candidats pendant la période qui a précédé le lancement de l'euro. Cette discipline a amélioré la situation financière et les résultats économiques des pays en cause – l'Italie est l'exemple le plus souvent cité de pays qui a fortement amélioré sa situation économique par ses efforts pour se conformer aux conditions fixées dans le Pacte de stabilité et de croissance – et entraîné une convergence notable des taux d'intérêt à court comme à long terme. En plus d'établir des règles de politique budgétaire, cet

accord établit un mécanisme de suivi de la façon dont les membres respectent les règles et précise les sanctions applicables en cas non-conformité.

Qui plus est, les pays frappés de taux élevés d'inflation chroniques (l'Italie et l'Espagne, par ex.) pourraient fort bien tirer parti du transfert du pouvoir monétaire à la BCE, dont la stabilité des prix est l'objectif primordial. Sur le plan de la politique monétaire, la crédibilité initiale de la BCE est plus grande que celle des banques centrales des pays d'Europe méridionale.

3. Rôle international accru de l'euro

Une hausse de la valeur de l'euro devrait, avec le temps, amener la nouvelle devise à jouer, à l'échelle mondiale, un rôle prépondérant dans trois secteurs importants : les réserves officielles, le commerce international et les opérations financières privées. L'euro devrait devenir une devise de réserve de plus en plus recherchée à mesure que les grands organismes de réserve jugeront opportun d'utiliser cette nouvelle devise à des fins d'opérations de change, de règlement d'opérations commerciales et de réserve de valeur, comme en témoigne l'intention manifestée par la Chine de convertir un tiers de ses réserves internationales en euros; à terme, il pourrait peut-être rivaliser avec le dollar américain comme devise de réserve. Selon M. Jacquet, l'entrée de l'euro dans les portefeuilles internationaux s'est amorcée vers la deuxième moitié de 1998, bien avant son lancement. Dès le premier trimestre de 1999, l'euro était déjà la devise privilégiée du marché des euro-obligations. Des signes récents portent toutefois à croire que des capitaux ont délaissé la zone euro, certains investisseurs abandonnant la devise défallante.

Les témoins qui ont parlé de l'euro comme nouvelle devise mondiale de réserve étaient unanimes à dire que l'arrivée d'une nouvelle devise de réserve équilibrerait la situation des réserves internationales. Vu l'importance que prend sur la scène internationale la parité dollar-euro, l'Europe et les États-Unis ont tout intérêt à trouver une zone de stabilité raisonnable du taux de change. De son côté, le Japon voudra empêcher le yen de trop fluctuer par rapport au dollar et à l'euro. Selon M. Murray, l'arrivée de l'euro pourrait profiter au Canada, car elle pourrait marquer la fin de l'hégémonie américaine sur les marchés monétaires.

Bien que les analystes ne partagent pas tous cette opinion, les partisans de l'UEM prévoient qu'un régime monétaire international de plus en plus bipolaire serait caractérisé par une diminution de l'instabilité monétaire mondiale. Ils s'appuient surtout sur l'idée que, loin de l'affaiblir, l'intervention en bloc de l'Europe sur les questions monétaires et de change contribuera à rendre la coordination mondiale des politiques économiques plus efficace.

Pour nombre d'analystes, l'euro facilitera aussi le commerce des biens et services, vu surtout l'importance de l'Europe dans le commerce international; la zone euro compte pour 18,5 p. 100 du commerce mondial (échanges internes à l'UE non compris), soit à peu près la part des États-Unis. Par contre, au moins la moitié des transactions commerciales et 80 p. 100 des opérations financières se font, à l'échelle mondiale, en dollars. Les experts s'attendent à ce que cette situation bascule en faveur de l'euro. M^{me} Smadja a signalé, par exemple, des prédictions selon lesquelles, à moyen terme, au moins 35 p. 100 du commerce mondial pourrait s'effectuer en euros. Si les transactions commerciales sont de plus en plus libellées en euros (aux dépens du dollar américain), la proportion des réserves en devises étrangères détenues dans cette devise augmentera, entraînant ainsi l'euro à la hausse.

La remontée de l'euro devrait enfin faciliter la diversification des portefeuilles des investisseurs privés. L'amalgamation des marchés nationaux fragmentés que l'Europe a connus jusqu'à maintenant en un marché de capitaux unique contribuera à cette diversification.

4. Tremplin des réformes économiques européennes

Il est incontestable que les lacunes structurelles des marchés tant du travail que des produits sont beaucoup plus grandes en Europe qu'aux États-Unis (et bien plus grandes en Europe continentale qu'au Royaume-Uni) et que le rythme des réformes structurelles a été lent en Europe. Comme Jan Host Schmidt (directeur, Direction générale II/B, Affaires économiques et financières, Commission européenne, Bruxelles) l'a indiqué au Comité, il sera extrêmement difficile d'engager des réformes structurelles, et en particulier d'abaisser les prestations de sécurité sociale.

Les salaires minimums élevés qui, selon M. Trichet, ont été néfastes aux travailleurs non qualifiés, constituent un autre domaine où des rajustements s'imposent. Le chômage qui en résulte pousse les gouvernements à frapper d'impôts élevés les salariés et les secteurs de l'économie qui se montrent productifs, déclenchant ainsi une fuite des cerveaux (vers les États-Unis et l'Irlande, par ex.).

Les signes d'une amorce de réformes économiques sont encourageants. En juin, par exemple, le nouveau gouvernement allemand a présenté un programme de compressions budgétaires et fiscales. Ce premier geste officiel de ce qu'on appelle souvent le « modèle allemand » allait, comme tel, à l'encontre des tendances historiques.

Les partisans de l'UEM font souvent valoir que l'union monétaire accélérera les réformes économiques (réforme fiscale, réforme des prestations sociales, réforme du marché du travail) à l'intérieur des onze pays de la zone euro. Selon M. Murray, « c'est la raison d'être même de l'UEM et de l'euro ». La véritable question est cependant de savoir dans quel sens sera le rapport de cause à effet. D'après ce que le Comité a entendu, des réformes s'imposent, avec ou sans l'euro. On nous a dit que, si les réformes nécessaires se produisent, le succès de l'UEM n'en sera que plus grand. Autrement dit, le rapport de causalité pourrait être inversé, ou les effets pourraient se renforcer mutuellement.

Étant donné l'absence de taux de change nationaux, l'importance que la BCE attache à l'objectif de la stabilité des prix et la marge de manœuvre restreinte que le Pacte de stabilité et de croissance de l'UEM laisse en matière de politique budgétaire, de nombreux observateurs prédisent que, pour réduire le chômage et atténuer les disparités régionales, les gouvernements européens vont s'efforcer d'accroître la souplesse de leurs marchés du travail. Selon M. Murray, peu de signes de cette adaptation structurelle s'étaient manifestés à la fin d'avril, mais il faut dire que cela demande normalement beaucoup plus de temps.

Nombre d'autres experts sondés par le Comité penchaient en faveur de réformes structurelles. M. de Boissieu, arguant que le régime fiscal actuel est insoutenable, prône des

réformes structurelles dans les domaines du marché du travail et de la fiscalité. Il semble persuadé que la création de l'UEM entraînera une révision tant de la fiscalité (où il préconise une réduction des taux marginaux) que des politiques de dépenses publiques. Autrement dit, les disciplines de l'UEM mèneraient à une politique budgétaire plus « rigoureuse ».

M. Albrecht est d'avis que l'UEM contribuera à une convergence accrue des politiques sur les marchés du travail. Il préconise également une réorientation de la politique budgétaire en Europe, et en particulier des baisses d'impôt et une réforme globale de l'impôt sur les sociétés.

Gunter Grosche (directeur, Direction générale II, Affaires économiques et financières, Commission européenne, Bruxelles) a convenu que des réformes structurelles s'imposent, à commencer par le généreux programme européen de sécurité sociale. Selon lui, sans exercer une influence directe sur les politiques budgétaires des pays membres, l'UE tente de les amener à réduire les dépenses publiques.

À l'opposé, certains considèrent que l'UEM n'a guère changé la situation et que, euro ou pas, les gouvernements sentent la nécessité d'effectuer des réformes structurelles. À Paris, M. Jacquet distinguait trois composantes du problème essentiel de l'Europe : le chômage élevé, les problèmes structurels et le manque d'innovation. Il est convaincu que l'UEM est une condition nécessaire mais non suffisante en ce sens que, tout en étant un pas positif et en contribuant à accélérer les réformes structurelles, l'euro ne saurait, à lui seul, remédier au problème fondamental de l'Europe. Selon lui, il faudrait procéder d'urgence à une réduction globale des impôts par l'adoption d'un impôt uniforme à faible taux, et y conjuguer une forte réduction des dépenses publiques (par exemple dans le généreux système/filet de sécurité sociale allemand) et la déréglementation des marchés européens du travail et des marchandises. M. Jacquet estime que le mieux serait de réaliser ces réformes à l'échelle de l'UE. Étant donné la timidité traditionnelle de l'Europe sur le plan des réformes, il n'est pas convaincu que cet effort se concrétisera.

M. Manfred Neumann (professeur, Institut d'économie internationale et politique, Bonn) a aussi fait valoir l'autre côté de l'équation, à savoir que l'UEM fonctionnerait beaucoup mieux

si les gouvernements déréglementaient davantage les marchés de marchandises et du travail. À ses yeux, c'est là le vrai problème de l'Europe. En Allemagne, par exemple, l'existence de syndicats puissants entrave la baisse du chômage. Il préconise des réductions des taux d'imposition, la réforme des prestations sociales, l'établissement d'un impôt négatif sur le revenu pour subventionner la création de nouveaux emplois dans les régions à bas salaires, ainsi que la déréglementation des marchés du travail pour en atténuer la rigidité. Il a bon espoir que la fiscalité et les pensions soient réformées, mais n'entrevoit aucune réforme du marché du travail. Selon lui, la situation n'est guère meilleure en Italie et en France. La rigidité persistante des marchés du travail a trois conséquences fâcheuses : elle limite les améliorations de la situation de l'emploi au niveau intérieur; elle nuit à la position concurrentielle de l'Europe par rapport à l'Amérique du Nord, dont les marchés du travail sont considérablement plus souples; enfin, elle empêche d'optimiser le fonctionnement de l'UEM.

C. L'UEM — Préoccupations et enjeux

1. L'UEM est-elle une « zone monétaire optimale »

On affirme souvent que les onze pays constituant l'UEM ne forment pas une zone monétaire optimale car ils ne possèdent pas certaines des caractéristiques vitales de ce type de zone, notamment la similitude des économies et des cycles conjoncturels. Les pays dont les monnaies sont unies parlent des langues différentes, ont des coutumes différentes, de même que des structures économiques dissemblables, le produit de niveaux de développement hétérogènes. En outre, ils se trouvent à des étapes différentes du cycle conjoncturel. C'est dire qu'ils ont besoin de politiques monétaires différentes. Point plus important encore, la pertinence de l'adoption d'une monnaie unique est essentiellement fonction des mécanismes d'ajustement aux chocs économiques qui se répercutent différemment sur les diverses entités au sein d'une union monétaire. Malheureusement, en Europe, les biens et les capitaux circulent moins librement qu'ils ne le devraient au sein d'une union monétaire, et la structure politique n'est pas de nature à faciliter l'absorption des chocs. Il existe un danger bien réel qu'une monnaie unique exacerbe les tensions politiques au lieu de les atténuer, en transformant des chocs divergents – qui auraient

pu être facilement absorbés par des variations du cours de la monnaie, dans l'ancien régime monétaire – en enjeux politiques, et ferments de discorde.

Une première condition au bon fonctionnement d'une union monétaire est que les États membres aient des économies similaires. Lorsqu'un choc externe frappe un secteur économique particulier dans un pays, ses effets devraient être les mêmes dans tous les pays. Idéalement, chaque pays devrait avoir besoin du même ajustement de taux de change.

Une seconde condition est que les cycles économiques des pays formant l'union monétaire soient analogues. En Europe, grâce en partie au Pacte de stabilité et de croissance, il a été possible de réaliser une convergence substantielle des taux de change, des taux d'inflation, des taux d'intérêt et des finances publiques avant l'avènement de l'euro. Toutefois, les structures économiques demeurent distinctes, et les effets de l'effort de convergence commencent à se dissiper. Après avoir affiché des tendances similaires (à en juger par leurs indicateurs économiques), les onze pays de la zone euro ont commencé à enregistrer des taux de croissance divergents, meilleurs (entre 8 et 10 p. 100) dans les pays situés aux confins de l'Europe (Irlande et Finlande, par ex.) que dans ceux situés au cœur de l'Europe (Allemagne et France, notamment). Les pays de ce dernier groupe auraient tout à gagner d'une politique plus stimulante, puisqu'ils n'ont pas encore atteint le plein emploi, tandis que les premiers sont déjà aux prises avec des pressions inflationnistes et n'ont nul besoin d'une politique monétaire souple.

L'écart entre les taux de croissance donne à penser que les turbulences économiques qui ont secoué la scène internationale l'an dernier seraient peut-être responsables d'un choc asymétrique dans la zone euro, qui aurait touché plus particulièrement l'Allemagne. Or, d'après des études sur les zones monétaires optimales, quant les mêmes chocs économiques ont des répercussions différentes dans les divers pays concernés, il n'est peut-être pas avisé de restreindre la souplesse des taux de change. M. Murray était d'avis que le fait d'imposer à un ensemble aussi disparate de pays une politique monétaire unique risquerait fort de finir par ne convenir à aucun, les pays de petite taille situés en périphérie risquant de s'en tirer moins bien que les puissances économiques du centre. Si, par suite d'une perte de souveraineté en matière monétaire ces pays n'atteignent pas leurs objectifs économiques et sociaux, ils pourraient être

décus. Le Comité estime que la formulation d'une politique monétaire unique pour les onze pays participant à l'UEM constituera un défi constant pour la nouvelle Banque centrale européenne.

Le critère de la convergence des cycles conjoncturels revêt une grande importance, car la politique monétaire menée dans le cadre d'une union monétaire telle que l'UEM ne peut répondre aux chocs propres à une région ou à un pays. Lorsque des chocs économiques externes se produisent, leur impact est souvent ressenti de façon asymétrique. Les pays n'appartenant pas à une union monétaire n'en souffrent pas du fait de la souplesse de leur taux de change, laquelle permet d'absorber ce type de choc. Il serait en revanche hautement souhaitable d'arriver à un degré substantiel de convergence des cycles économiques à l'intérieur de l'UEM. Comme l'a fait remarquer M. Manfred Neumann, si toutes les économies de l'union monétaire avaient le même cycle conjoncturel, la BCE pourrait recourir à la politique monétaire comme outil de stabilisation. Toutefois, étant donné la disparité des taux de croissance dans l'ensemble de la région, la BCE a tendance à mener une politique monétaire plus prudente.

On peut avancer les mêmes arguments pour ce qui est des unions monétaires au sein de pays comme les États-Unis et le Canada (par exemple au sujet de la situation de l'Alberta par rapport à celle de l'Ontario), mais ces pays disposent de mécanismes d'ajustement importants qui n'existent tout simplement pas dans le cas de l'Europe. Par exemple, une contraction des prix des produits forestiers touchera l'économie finlandaise et l'économie allemande différemment. Comme les salaires et les prix sont rigides en Europe et que les pays membres de la zone euro ne semblent pas s'employer à réformer en profondeur leurs marchés du travail, comme leur main-d'œuvre est peu mobile (il n'y aurait aucun déplacement en masse des chômeurs finlandais vers des pays où les perspectives d'emploi sont meilleures) et comme le budget limité de l'UE exclut les transferts de fonds publics à grande échelle au sein des onze pays membres de la zone, la Finlande souffrira davantage des chocs économiques externes — qui se produiront inévitablement — du fait de son adhésion à l'union monétaire que cela ne serait autrement le cas.

L'important en matière d'unions monétaires comme l'UEM est qu'en l'absence de taux de change flottants, il faut une certaine souplesse dans d'autres compartiments de l'économie (mobilité de la main-d'œuvre, par exemple). Toutefois, comme Stéphanie Guichard (Centre

d'études prospectives et d'informations internationales de Paris) l'a fait observer lorsqu'elle a commenté en détail l'asymétrie et les problèmes que cela peut causer pour une union monétaire, les marchés du travail en Europe sont extrêmement hétérogènes. Malheureusement, l'Europe souffre d'imperfections du marché du travail et de rigidités structurelles bien ancrées, contrairement aux États-Unis et au Canada, où les marchés du travail, les salaires et les prix sont beaucoup plus souples. Une politique monétaire unique doit donc relever deux défis : d'abord, elle doit convenir à un groupe diversifié; ensuite, elle ne peut pas compter sur la soupape de sûreté que représente l'adaptation du marché du travail.

Lorsqu'ils ne disposent pas de la marge de manœuvre qu'offrent des taux de change flottants et une main-d'œuvre mobile, les pays sont contraints d'appliquer une politique budgétaire contracyclique en cas de chocs économiques importants. Il incombe au gouvernement de chaque État membre de décider des ajustements d'ordre budgétaire à effectuer, car les programmes de l'UE ne suffisent pas à régler les problèmes de chômage qui pourraient se produire par suite de l'adoption d'une monnaie unique. Le problème, c'est que la latitude dont dispose l'Europe en matière budgétaire est limitée par suite des contraintes inhérentes au Pacte de stabilité et de croissance, si bien qu'il serait difficile de mettre en place une telle stratégie. Selon de nombreux observateurs, ce pacte a lié les mains des États, puisque ceux-ci ne pourront venir à bout de leurs difficultés économiques par des moyens budgétaires, leur donnant ainsi une raison d'attribuer tout malaise économique à l'euro et à la Banque centrale européenne. L'opinion contraire est qu'il importe de maintenir la convergence des politiques budgétaires des États membres, en exerçant des pressions auprès des pays pour qu'ils harmonisent leurs politiques budgétaires.

L'UEM présente une autre lacune importante, à savoir l'absence d'un organe politique et budgétaire centralisé qui engloberait un régime centralisé de transferts financiers au niveau de l'UE. Selon M. Murray, les chances de réussite de l'UEM seraient bien meilleures si un gouvernement européen central planifiait et coordonnait la politique budgétaire.

Suite aux commentaires d'un membre du Comité, M. Saunders a répondu qu'il convenait de s'interroger sur la pertinence d'une instance politique supérieure. M. Trichet, quant à lui, a

tenté de contrer les commentaires négatifs sur l'absence de budget fédéral centralisé en Europe en soulignant que c'était précisément pour pallier cette lacune qu'un Pacte de stabilité et de croissance assorti de sanctions et d'amendes à l'intention des États fautifs avait été mis en place. Il a rappelé que la capacité qu'a l'UE de ramener ses membres dans le droit chemin lui confère davantage d'influence sur les gouvernements des pays membres que n'en a, par exemple, Washington sur la Californie. Il a également précisé que le Traité de Maastricht contient des dispositions en matière de budgets de stabilisation, de sorte qu'une indemnisation est prévue en cas de choc asymétrique.

Le Comité comprend bien que l'UEM a un fondement plus politique qu'économique. Il semble néanmoins que l'Europe soit aux prises avec un problème de taille dans la mesure où l'UE a mis sur pied une UEM sans veiller à ce que les critères mentionnés ci-dessus soient respectés. Avec le recul, il aurait peut-être mieux valu attendre que les structures des économies participantes soient plus alignées et que les mécanismes d'ajustement nécessaires soient en place pour pouvoir faire face à ce type de choc économique. On ne sait trop comment les États membres réagiront aux chocs économiques asymétriques sans ces outils. Il semble évident qu'on doit opérer une réforme structurelle pour que ces mécanismes d'ajustement fonctionnent (et que le processus de convergence doit être maintenu). Jusqu'ici, la volonté d'entreprendre ces réformes, surtout sur les marchés du travail, semble avoir fait défaut.

2. L'indépendance de la Banque centrale européenne

La BCE sera-t-elle en mesure de conserver l'indépendance qui lui est essentielle si elle veut répondre aux attentes de la communauté financière internationale, voire remplir son propre mandat, de manière à pouvoir mener une politique monétaire saine qui conduit à la stabilité des prix? En l'absence d'un gouvernement central européen et compte tenu du Traité de Maastricht selon lequel la BCE ne peut être contrôlée politiquement par les gouvernements membres de l'UEM, la BCE jouit d'une autonomie quasiment absolue quant à la fixation des objectifs monétaires et aux instruments utilisés. M. Murray a fait remarquer que cette indépendance était protégée par des moyens législatifs, de façon que la BCE puisse réaliser ses politiques monétaires à long terme. Selon plusieurs des témoins européens, l'indépendance de la Banque

n'a pas été mise en péril par des événements récents comme la consolidation du Parlement européen.

Il reste à préciser quels seront les rôles respectifs du Conseil de l'euro ou euro-onze (qui comprend les ministres des finances des onze États participants) et de la BCE. Pour le moment, il risque toujours d'y avoir des tensions entre ce conseil et la direction de la BCE en ce qui concerne la politique monétaire.

La BCE pourra-t-elle résister aux fortes pressions politiques exercées par les gouvernements européens frappés par des récessions sévères? Depuis le lancement de l'euro en janvier 1999, la conduite de la politique monétaire — la BCE aurait dû assouplir les conditions monétaires plus tôt qu'elle ne l'a fait au printemps dernier — et l'incapacité des politiciens à influencer la banque centrale ont causé une certaine frustration.

Mais indépendance et obligation de rendre des comptes sont deux choses distinctes. Le Traité de Maastricht ne prévoit pas clairement que la BCE doit rendre des comptes à un organe en particulier. La BCE fait actuellement des efforts de transparence vis-à-vis des institutions européennes, en soumettant son rapport annuel au Parlement européen et en se présentant quatre fois par an devant une commission du Parlement. De plus, le Conseil des ministres de l'économie et des finances (conseil ECOFIN), qui surveille l'application du Pacte de stabilité et de croissance et qui veille à la coordination des politiques économiques des pays membres de l'UE, a la possibilité d'assister en observateur aux réunions de la Banque.

Le Comité devrait-il craindre que les pouvoirs de la nouvelle banque centrale n'amplifient le « déficit démocratique » de l'UE? En tant que parlementaires, nous estimons heureux que le Parlement européen ait commencé à assumer un rôle plus proactif vis-à-vis des politiques de la BCE et ait convoqué certains de ses représentants pour qu'ils lui expliquent les politiques et les décisions de la Banque. Il est de toute évidence utile de veiller à ce que la Banque soit plus comptable de ses actes. Toutefois, il ne faudrait pas que cette reddition de comptes se fasse aux dépens de l'indépendance fonctionnelle de la Banque.

3. Le mandat principal de la BCE

Le Comité a reçu des témoignages contradictoires sur le mandat premier de la BCE. M. Scheid, représentant de la BCE, a fait remarquer que la Banque poursuit une stratégie monétaire fondée sur deux objectifs : d'abord, la stabilité des prix, objectif primordial s'inscrivant dans un ensemble d'indicateurs économiques; ensuite, la croissance monétaire, une valeur de référence préétablie devant être atteinte sur un horizon d'un an. Il a informé les membres du Comité que la BCE ne poursuit aucune cible précise en matière de taux de change; les questions de taux de change revêtent une importance moindre que sous les régimes monétaires précédents, et une telle cible pourrait ne pas être compatible avec la poursuite de la stabilité des prix. Quant à l'objectif de stabilité des prix, il est défini comme l'atteinte d'un taux d'inflation inférieur à 2 p. 100 dans l'ensemble de la zone euro. L'inflation étant de 1,1 p. 100, on estime que la stabilité des prix est chose faite.

En revanche, M. Manfred Neumann, eurosceptique avoué, a indiqué qu'il ne savait trop quelle politique monétaire la Banque se fixait à moyen terme. Il a prétendu qu'il n'existait aucune règle pouvant servir au secteur privé pour établir des plans et faire des prévisions. Il ne pensait pas non plus que la BCE avait suivi une politique monétaire conséquente; même si la croissance de la masse monétaire ($M3 = 5,1 \%$) avait dépassé celle de la valeur de référence ($M3 = 4,5 \%$), les autorités monétaires avaient abaissé les taux d'intérêt. M. Neumann s'est dit en faveur d'objectifs explicites en matière de stabilité des prix, ce qui cadre avec les visées traditionnelles des Allemands.

L'objectif de stabilité des prix de la BCE est-il trop restrictif? D'après ses critiques, la BCE ne devrait pas s'en tenir aussi résolument à la poursuite de ses objectifs, mais devrait tenir compte de l'ensemble des répercussions économiques de sa lutte contre l'inflation. Les critiques estiment aussi qu'il est important que tous les pays de l'UEM poursuivent cette même stabilité des prix, faute de quoi les mesures prises par la BCE pourront être source de conflits entre les États membres et miner l'appui que l'UE trouve parmi le public.

Le dernier point à étudier — d'ailleurs soulevé lors de la mission d'information du Comité en Europe — est le rôle de la BCE en tant que prêteur de dernier ressort. M. Jacquet a informé le Comité que la Banque n'assumera pas ce rôle, mais qu'elle s'appuiera sur l'aide promise par les gouvernements nationaux en cas de crise bancaire importante au sein de l'Europe. Il reste à voir si l'appui financier nécessaire se matérialisera le moment venu. M. de Boissieu était en désaccord avec cette analyse, estimant que la BCE n'aura d'autre choix que de jouer ce rôle de prêteur de dernier ressort.

4. Risque accru d'ingérence dans les taux de change et le commerce

Des craintes ont été exprimées, et par des membres du Comité et par des témoins, à propos des risques accrus qu'un bloc unifié comme l'UEM intervienne indûment sur la scène internationale. Bien qu'il soit loin d'être préoccupé par les effets économiques de l'adoption de l'euro, M. Murray nous a dit que le risque d'une ingérence politique de l'Europe dans le domaine des taux de change et du commerce s'est accru. Pour ce qui est des manipulations des devises, M. Murray a affirmé que l'on continuait de s'intéresser en Europe à l'établissement de taux ou de fourchettes cibles pour les principales monnaies du monde — le dollar américain, l'euro et le yen —, ce qui reviendrait à gérer le comportement des monnaies et ne serait pas, à son avis, dans l'intérêt du Canada. Par contre, cette approche — établissement de taux ou de fourchettes cibles — ne recueille pas beaucoup d'appuis en Amérique du Nord, les autorités canadiennes et américaines ne souscrivant pas à l'adoption de zones cibles ou à quelque autre forme d'intervention.

La notion de « forteresse Europe » a également été abordée au cours de la mission du Comité en Europe. Plusieurs témoins ont dit estimer que la création de l'UEM ne donnerait pas lieu à une politique de repli à long terme, tout en reconnaissant que l'Europe est actuellement préoccupée par des questions internes et que le commerce au sein de l'UEM connaîtrait un certain essor à court terme. La plupart des témoins qui ont abordé cette question étaient absolument convaincus qu'un repli sur soi serait contraire aux intérêts à long terme de l'Europe.

5. Incidences sur le secteur financier de l'Europe

L'Europe est connue depuis longtemps pour l'inefficacité et la fragmentation de son système bancaire. Comme M. de Boissieu l'a indiqué au Comité, les forces de la mondialisation et de la déréglementation auraient tôt ou tard entraîné une formidable réorganisation du secteur financier, indépendamment de la création de l'UEM. Plusieurs témoins ont tout de même fait remarquer que l'UEM avait déjà réussi à accélérer le cheminement timide qui s'amorçait dans le sens d'une restructuration du secteur bancaire en Europe. Il semblerait en outre que les marchés des obligations et des valeurs mobilières, auparavant fragmentés, soient devenus plus intégrés et plus liquides bien plus rapidement que prévu, faisant ainsi baisser les coûts de financement des entreprises. M. Wolfgang Neumann (Deutscher Sparkassen — und Giroverband e. V., Bonn) était de cet avis. Il prédit que l'UEM aura des effets importants sur l'industrie des services financiers : une forte poussée des fusions et des acquisitions, une segmentation accrue de l'industrie avec la disparition des marchés nationaux et l'intégration des marchés des actions à travers l'Europe.

M. Murray a fait valoir que, si une telle restructuration apportait à la longue d'importants avantages aux consommateurs européens, elle aggraverait lourdement par contre le chômage et l'instabilité financière pendant la période de transition. Le phénomène déjà marqué de restructuration et de rationalisation bancaires que connaît l'Europe s'accompagne effectivement d'une forte volatilité des marchés financiers. M. de Boissieu, quant à lui, a dit craindre une concentration excessive des sociétés dans le secteur bancaire, la multiplication des fusions pouvant susciter l'adoption d'une politique antitrust.

6. L'absence du Royaume-Uni

Le gouvernement britannique dirigé par Tony Blair s'est dit favorable, en principe, à l'idée d'adopter un euro « performant », mais la décision ne sera prise qu'après la tenue d'un référendum après les prochaines élections générales, et une fois satisfaits les cinq critères suivants : (1) convergence des cycles économiques du Royaume-Uni et des pays de l'UEM; (2) assouplissement des marchés du travail; (3) accroissement des investissements au Royaume-Uni

grâce à l'UEM; (4) avantages pour le secteur financier britannique; (5) retombées favorables de l'UEM sur la croissance et l'emploi. En février dernier, le gouvernement a rendu public un plan national de passage à l'euro pour remplacer la monnaie britannique.

Cependant, les Britanniques semblent depuis avoir un peu perdu le goût d'adhérer à l'UEM, comme en témoigne le succès considérable des partis opposés à l'UEM lors de l'élection du Parlement européen en juin. On ne sait plus très bien quand aura lieu le référendum proposé, mais il est certain que l'opinion publique jouera un rôle déterminant. Il se prépare à coup sûr une grande bataille politique autour de la question de l'adhésion à l'UEM. Pour tenter d'infléchir l'opinion en faveur de l'adhésion, M. Blair a constitué une coalition de grandes personnalités politiques des trois principaux partis politiques britanniques (le parti travailliste, le parti conservateur et le parti libéral-démocrate).

Lorsqu'il était en Europe, le Comité a entendu des arguments convaincants du très honorable lord Owen contre l'adhésion à l'UEM. Celui-ci a fait valoir les points suivants :

- Le Royaume-Uni a déjà participé à trois arrangements monétaires continentaux, dont aucun ne s'est révélé durable, et il n'a pas le goût de refaire l'expérience.
- Adhérer à une union monétaire avec l'Europe continentale équivaldrait à abandonner sa souveraineté en matière de politique monétaire, au moment même où la Banque d'Angleterre réussit à assurer la stabilité monétaire et à contenir l'inflation.
- Le cycle économique du Royaume-Uni est décalé par rapport à celui de l'Europe continentale, de sorte que le Royaume-Uni n'est pas un bon candidat pour l'UEM. Pour que l'euro-onze puisse être considéré comme une « zone monétaire optimale », les pays membres doivent posséder des économies semblables et afficher le même cycle économique. Ainsi, lorsque se produisent des chocs économiques extérieurs, ils se font sentir de la même façon dans les différents pays. L'idée « d'une seule politique monétaire pour tous » n'est peut-être pas à l'avantage du Royaume-Uni.

- S'il n'y a pas de flexibilité du taux de change pour absorber les chocs économiques et s'il n'y a pas de mobilité du marché du travail pour réduire le chômage et les disparités régionales, les gouvernements doivent effectuer des transferts financiers pour aider ceux qui en ont besoin. Ces transferts font toutefois l'objet de pressions à la baisse.
- Les unions monétaires débouchent inévitablement sur des unions politiques.
- L'adhésion du Royaume-Uni à l'UEM pourrait entraîner une plus grande réglementation de la City et lui faire perdre ainsi son avantage concurrentiel.

Voilà de solides arguments économiques contre l'adhésion du Royaume-Uni à l'UEM pour le moment. Cependant, abstraction faite de ces arguments et en dépit des avantages qu'il y a à rester à l'extérieur de l'UEM et du fait que la croissance économique du Royaume-Uni se porte bien ainsi, plusieurs témoins ont émis l'opinion que le Royaume-Uni finirait par faire le saut. M. Saunders a fait remarquer qu'il pourrait rester à l'écart pendant encore 10 à 15 ans, mais pas pour toujours. Un appui politique grandissant à l'union monétaire accélérerait certainement la décision, a-t-il ajouté. M. de Boissieu estime que l'adhésion se fera vers 2003 ou 2004 puisque, lorsqu'on verra que l'euro donne de bons résultats, le Royaume-Uni préférera adhérer à l'union monétaire plutôt que d'en être exclu. Il ne fait pas de doute que l'influence du Royaume-Uni serait limitée à l'égard des politiques de l'euro s'il n'entrait pas dans la ronde. M. Manfred Neumann a pour sa part fait remarquer que Londres pourrait perdre une partie de sa domination financière en Europe au profit de Francfort, d'où l'intérêt économique pour le Royaume-Uni d'adopter l'euro, pourvu que le taux d'inflation au sein de l'Euroland ne soit pas excessif (c'est-à-dire qu'il ne soit pas supérieur à 4 p. 100). M. Murray et M. Grosche sont aussi d'avis que le Royaume-Uni finira par adhérer à l'UEM.

D. Les répercussions de l'UEM au Canada

Le rapport sur l'Europe rédigé en 1996 par le Comité faisait état de diverses répercussions de la nouvelle monnaie unique sur le Canada : les effets possibles de l'UEM sur le taux de change du dollar canadien, sur les habitudes de commerce et d'investissement entre le

Canada et l'UE, et sur l'équilibre des pouvoirs dans les forums internationaux de coordination de la politique économique comme le G-7. En ce qui concerne la première éventualité, M. Murray a fait observer que, dans les quatre premiers mois après le lancement de l'euro, le dollar canadien n'avait pas souffert de l'arrivée de la nouvelle devise.

Le commerce du Canada avec les pays membres de l'UEM représente une part relativement petite de ses échanges commerciaux (son commerce avec l'ensemble de l'UE représente seulement 8 à 9 p. 100 de tous ses échanges) et, selon M. Murray, il semble que notre commerce aura de plus en plus tendance à se concentrer dans l'hémisphère. L'évolution de la situation dans la zone de l'euro aura sans doute un impact limité au Canada.

Il demeure que l'UEM et l'intégration européenne devraient avoir un effet positif sur des pays comme le Canada, vu que la monnaie unique et le marché intégré élimineront les coûts des opérations monétaires et les risques associés au taux de change, facilitant ainsi les opérations financières et commerciales. Par ailleurs, si des gains sont réalisés à long terme en Europe dans la productivité, l'investissement et les revenus à cause de l'UEM et des réformes structurelles qu'elle pourra susciter, les forces de « création d'échanges commerciaux » pourraient avantager une économie ouverte comme le Canada (c.-à-d. que la demande de nos produits d'exportation pourrait augmenter).

En revanche, si l'Europe connaît une période de stagnation après l'introduction de la nouvelle devise — peut-être à la suite de politiques monétaires et financières trop rigoureuses et de la rigidité persistante du marché du travail —, les perspectives commerciales pourraient se détériorer et ouvrir la voie à de nouvelles formes de protectionnisme (la mentalité de la « forteresse Europe »). Il est impossible pour le moment de déterminer l'incidence nette de l'UEM sur le Canada.

Donc, à court terme tout au moins, l'UEM ne devrait pas avoir d'incidence directe sur les échanges commerciaux et les investissements du Canada. Cependant, on ne peut pas en dire autant pour des futurs arrangements monétaires en Amérique du Nord, question beaucoup plus importante pour le Canada. L'introduction de la monnaie unique a déjà relancé l'intérêt pour une

monnaie commune avec les États-Unis. Le débat vient d'être engagé au Sénat, dans le milieu universitaire et ailleurs, quant à la valeur de différentes options monétaires en Amérique du Nord. Selon, M. Murray, trois facteurs ont éveillé un tel intérêt : l'effet de démonstration de l'euro, la baisse de valeur importante et prolongée du dollar canadien comparativement au dollar américain, ainsi que l'intérêt nouveau pour la dollarisation (l'adoption de la devise américaine comme monnaie légale) dans des pays comme l'Argentine et le Mexique. On peut certainement ajouter à la liste l'intégration croissante des économies canadienne et américaine observée ces dernières années.

Si différente que soit la situation de l'Amérique du Nord par rapport à celle de l'Europe, des enseignements peuvent être tirés de l'UEM. Prenons d'abord la nécessité d'avoir les bonnes conditions gagnantes : elles ne sont tout simplement pas encore présentes en Europe. Autre point important, les Canadiens devraient donner priorité aux avantages économiques de la décision et veiller à ce que le Canada ne renonce pas totalement à sa souveraineté; les Canadiens, contrairement à bien des politiciens européens, ne sont pas intéressés par une union politique.

Peut-on établir des parallèles entre l'évolution monétaire de l'Europe et la situation en Amérique du Nord? Nous les voyons comme deux situations très différentes. Comme nous l'avons dit, l'Europe a opté pour l'union monétaire afin de faire avancer l'intégration politique alors que le Canada ne souhaite pas d'union politique avec son voisin du Sud. Ce que les Canadiens devraient peser, ce sont les avantages économiques d'une telle décision.

Ensuite, l'économie du Canada, comparée à celle des États-Unis, est très petite. C'est dire qu'elle aurait peu d'influence sur la politique d'une quelconque structure monétaire nord-américaine. En adhérant à une union monétaire avec les États-Unis, le Canada ne pourrait plus tracer sa propre politique dans ce domaine, ce qu'il a fait relativement bien ces dernières années. En d'autres termes, il perdrait sa souveraineté monétaire.

Mais surtout, l'Europe n'a pas cherché à vérifier si toutes les conditions requises pour instaurer une zone monétaire optimale étaient en place avant de se lancer dans la grande aventure. Par conséquent, l'UEM n'est pas le couronnement de l'aventure, mais plutôt un

incitatif au changement. Au Canada, le débat semble au contraire se centrer sur la logique économique d'une union monétaire avec les États-Unis.

Rien n'oblige le Canada à prendre une décision rapide sur une union monétaire nord-américaine. Même si l'idée semble bonne à priori en raison de l'ouverture de l'économie canadienne et de sa dépendance à l'égard du commerce canado-américain, il est important de s'assurer que les conditions préalables sont en place. En ce moment, l'économie canadienne est beaucoup plus vulnérable aux chocs extérieurs que celle des États-Unis, en raison surtout de différences dans la structure industrielle (la nôtre dépend des produits de base) et dans le degré de spécialisation. Les termes de l'échange du Canada et des États-Unis — le rapport entre les prix des exportations et ceux des importations — ne sont pas touchés de la même façon lorsque les prix mondiaux des produits de base subissent des variations importantes.

Il est certain qu'actuellement les « conditions gagnantes » d'une zone monétaire optimale ne sont pas encore en place à l'intérieur du continent (le Canada et les États-Unis au même point dans le cycle économique, avec des structures économiques similaires; suffisamment de flexibilité dans le marché du travail; un système de transferts financiers au niveau de l'Amérique du Nord). Le gouverneur de la Banque du Canada lui-même aurait dit qu'un jour l'idée serait peut-être plus intéressante sur le plan économique. Le Comité recommande donc :

Recommandation 1

Que le gouvernement fédéral ne conclue aucun arrangement monétaire commun avec les États-Unis s'il n'a pas la preuve concrète que les conditions requises pour une « zone monétaire optimale » sont en place.

Le nouvel arrangement monétaire européen pourrait avoir des effets sur l'influence du Canada sur la scène internationale (par la composition du G-7 par exemple). À terme, le poids du Canada pourrait bien diminuer sur la scène mondiale et, en particulier, dans les débats sur les questions monétaires à l'intérieur du système financier international si trois grands blocs économiques (les États-Unis, l'UE et le Japon) viennent à dominer le monde et à former un G-3.

Le Comité ne veut pas que le Canada perde son influence dans les affaires économiques internationales. Il recommande donc :

Recommandation 2

Que le Canada s'efforce de préserver son rang et son influence en tant que membre de diverses organisations internationales comme le G-7. Il faut résister énergiquement à toute perte d'influence du Canada sur les questions monétaires internationales ou sur d'autres questions économiques de portée plus générale qui serait attribuable à la formation éventuelle d'une structure monétaire mondiale tripolaire (ou autre).

Enfin, il importe de mentionner plusieurs autres conséquences possibles de l'UEM. D'abord, avec la restructuration du secteur financier européen, les banques canadiennes se sentiront poussées à se regrouper et à fusionner. On a aujourd'hui l'impression que le Canada va contre la tendance mondiale à la fusion. Ensuite, si la politique budgétaire de l'Europe subit des contraintes, si les marchés du travail demeurent rigides, et si l'on ne dispose pas de la flexibilité associée à une politique monétaire indépendante, l'Europe verra ses options limitées et pourrait envisager un retour au protectionnisme (qu'on pense par exemple au conflit des bananes ou au problème du bœuf). La communauté économique internationale, notamment le Canada, ne serait pas bien servie si l'UEM contribuait à renforcer la mentalité de « forteresse Europe ».

LA RÉFORME DE L'UE

Selon de nombreux témoins, il est essentiel que l'UE améliore ses politiques et ses institutions. À cette fin, en mars de cette année, la Commission européenne a officiellement lancé son programme de réforme de la gestion économique de l'UE et annoncé ses projets d'élargissement au tournant du siècle. Nommée à juste titre Agenda 2000, cette stratégie de la Commission est conçue pour a) stimuler la croissance, la compétitivité et l'emploi; b) moderniser certaines politiques fondamentales (p. ex., la politique agricole et la politique structurelle — une politique de cohésion régionale ayant pour but de réduire les inégalités sociales et économiques entre les membres de l'UE par l'augmentation du financement du développement régional) et c) procéder à l'élargissement de l'UE grâce au soutien financier prévu dans la stratégie de préadhésion d'Agenda 2000.

Bien que les mesures proposées dans la stratégie Agenda 2000 de l'UE soient fort louables, on nous a dit que des réformes plus approfondies s'imposent, en particulier en ce qui a trait à la Politique agricole commune (PAC), qui absorbe la moitié du budget de l'UE. La protection agricole est devenue un important fardeau financier et administratif pour l'UE; de même, la PAC impose des coûts restrictifs aux consommateurs, aux contribuables et aux tierces parties comme le Canada.

A. La réforme des politiques de l'UE

Quelle est la probabilité que les problèmes que posent la PAC et le budget de l'UE trouvent une solution heureuse avec la stratégie Agenda 2000? Si les membres de l'UE se sont entendus sur Agenda 2000 au sommet spécial tenu à Bruxelles en mars 1999, et ont notamment convenu de réduire le budget de l'UE (p. ex., PAC, budgets structurels) comme condition préalable à l'élargissement de l'UE, les progrès accomplis sont plutôt limités.

Un des grands défis consistera à limiter les dépenses de l'UE pendant la période de référence, soit 2000-2006. Le message que nous avons entendu en Europe est clair : des réformes budgétaires majeures sont absolument nécessaires, en particulier si l'UE doit admettre

dans ses rangs des pays moins riches et largement agricoles (comme la Pologne) d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. En l'absence de réformes, l'expansion va entraîner des dépenses additionnelles non négligeables; autrement, les exigences des nouveaux membres ne pourront être satisfaites.

Agenda 2000 contient un cadre financier pour la période en question qui aidera l'UE durant la nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, et en particulier lors des discussions sur la réforme de la PAC. Comme M^{me} Smadja l'a dit au Comité, les nouvelles propositions d'Agenda 2000, notamment la réduction du soutien financier dans les secteurs des céréales, du bœuf et de la production laitière, devraient faire partie de la nouvelle offre présentée à l'occasion de la ronde de négociations commerciales multilatérales prévue pour novembre 1999. Le gouvernement canadien suit de près les plans de réforme de la PAC et ses implications pour les exportations canadiennes vers l'UE et les pays tiers.

La PAC est un exemple classique de système de subventions gouvernementales qui, une fois établi, est extrêmement difficile à abolir. Elle a empoisonné les relations de l'UE avec ses principaux partenaires commerciaux et a fait obstacle aux initiatives multilatérales en faveur de la libéralisation du commerce. La protection des producteurs agricoles demeure très préoccupante pour le Canada. Le PAC a deux effets indésirables : elle restreint l'accès de nos produits agricoles au marché européen et fausse le fonctionnement des marchés tiers en raison du subventionnement par l'UE de la production et de l'exportation de produits agroalimentaires (p. ex., les céréales). Si elles sont adoptées, les modifications proposées à la PAC constitueront certes un pas dans la bonne direction, mais un pas seulement. Il reste encore beaucoup à faire pour réduire la nécessité des subventions agricoles et pour modifier la façon dont elles sont accordées, notamment par la suppression du soutien direct des prix (dissocier le soutien agricole des décisions de production). Mais comme le fait observer M. de Boissieu, cette dissociation se fera vraisemblablement de façon graduelle.

Le Comité n'a pas étudié en profondeur les mesures d'aide aux agriculteurs offertes aux termes de la PAC, mais il éprouve néanmoins de vives inquiétudes au sujet de la poursuite du subventionnement des produits agricoles par l'UE. Puisque les dépenses prévues en vertu de la

PAC continuent malheureusement de dépasser le plafond fixé dans Agenda 2000 et étant donné la lenteur avec laquelle la réforme progresse, nous estimons urgent que les Européens modifient leurs politiques agricoles qui faussent les échanges. Le Canada risque autrement de demeurer dans une situation dangereuse, pris entre les feux croisés d'une guerre des subventions funeste entre l'Union européenne et les États-Unis. Le Comité recommande donc :

Recommandation 3 :

Que le gouvernement fédéral formule une stratégie politique énergique en vue de la nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce afin de mettre en relief les graves répercussions des subventions actuelles à l'agriculture sur l'économie mondiale et d'obtenir l'appui de la communauté internationale à une vaste opération de lutte contre le maintien des subventions qui faussent les échanges, en visant en particulier les subventions à l'exportation. Il importe aussi de renforcer les alliances stratégiques avec des pays animés du même esprit de manière à intensifier les pressions exercées sur les principaux pays qui offrent des subventions pour les convaincre de faire disparaître les disparités entre pays sur le plan des subventions à l'agriculture.

Le financement et les politiques structurels de l'UE, qui ont pour but d'améliorer l'infrastructure et le développement industriel des régions pauvres de l'Europe, accaparent un autre tiers du budget global de l'UE. Une réforme s'impose. La Commission a proposé à cet égard un plan visant à limiter le financement à un plus petit nombre de bénéficiaires et à simplifier le programme. Conformément aux plans de la Commission, pas plus de 0,46 p. 100 du PIB de l'UE serait consacré à cette aide au développement régional sur un budget total correspondant à 1,27 p. 100 du PIB de celle-ci.

B. La réforme des institutions de l'UE

Un récent examen de l'Europe dans le numéro du 23 octobre de la revue *The Economist* témoigne d'un déclin considérable de l'influence de la Commission européenne sous la direction de son ancien président, M. Jacques Santer. Le statut de la Commission a pâti aussi de la mise au jour, plus tôt cette année, de scandales et de cas d'incompétence à la Commission européenne qui a précipité l'UE dans un état de quasi-crise. En mars 1999, les 20 commissaires européens ont démissionné après qu'un certain nombre d'entre eux aient été accusés, par une commission indépendante, de fraude, de favoritisme et de mauvaise gestion.

Le Comité est d'avis que les récents événements ne doivent pas être pris à la légère et qu'il faut apporter des changements aux institutions de l'UE. D'abord et avant tout, l'Union doit chercher à devenir plus pertinente et plus utile. L'apathie générale des électeurs aux élections parlementaires de juin 1999 donne à penser qu'ils s'intéressent moins aux questions européennes, et continuent à se sentir plus proches de leurs élus nationaux et de leur capitale nationale que de Bruxelles. Or, si les Européens ne sont pas convaincus que l'UE a une réelle influence sur leur vie quotidienne, le processus d'intégration européenne les laissera de plus en plus désillusionnés.

De toute évidence, la nouvelle Commission devra répondre aux critiques sur le fonctionnement de l'UE contenues dans le rapport de la commission indépendante. Il faudra mettre fin à la corruption et repenser le fonctionnement de la Commission. La gestion de la Commission devra être améliorée sous le régime de son nouveau chef, M. Romano Prodi, ex-premier ministre italien. Les priorités de M. Prodi sont les suivantes : renforcer les pouvoirs de la Commission et de son président; éliminer la corruption; réformer la Commission et la préparer à l'élargissement de l'UE; créer une alliance entre la Commission et le Parlement européen pour faire contrepoids aux gouvernements nationaux et faire en sorte que la Commission ait un rôle à jouer dans l'application d'une politique étrangère commune.

M. Prodi est ambitieux, mais il reste à voir s'il sera possible de redorer le blason de la Commission. La revue *The Economist* note que le vide laissé par la baisse de statut de la

Commission a été comblé par le Conseil de l'Europe (chefs des gouvernements nationaux) et le Conseil des ministres (groupes de ministres nationaux). Ce sont les dirigeants et ministres nationaux qui pilotent maintenant l'UE et le processus de l'intégration européenne, et non la Commission. En outre, les auteurs de l'article se disent en faveur de cette redistribution des rôles, car l'établissement du programme par les chefs des gouvernements nationaux a selon eux pour effet d'injecter un important élément de démocratie dans l'élaboration de la politique, ce qui remédie dans une certaine mesure au « déficit démocratique » dont continue de souffrir l'UE. Nous souscrivons tout à fait à ce point de vue.

Il importe aussi de s'interroger sur l'avenir du Parlement européen, lequel devait initialement faire contrepoids aux pouvoirs de la Commission, mais n'a pas rempli son mandat en la matière. Des représentants du Conseil de l'Europe ont dit au Comité que cette question était un enjeu important pour l'Europe. Il y a eu au sein de l'UE un transfert de pouvoirs des pays membres vers l'Union, et les décisions réglementaires de l'UE s'appliquent maintenant à tous. Cependant, les décisions sont prises par des organes (le Conseil des ministres et la Commission elle-même) qui ne sont pas pleinement démocratiques et certainement pas pleinement tenus de rendre des comptes. Une plus grande responsabilisation serait utile; à cet égard, on pourrait commencer par ouvrir les réunions du Conseil des ministres à l'examen du public.

Il reste à voir comment évolueront les relations entre le nouveau Parlement et les institutions centrales de l'UE, compte tenu en particulier du glissement vers la droite dans le nouveau Parlement (contrairement à la nouvelle Commission, qui compte 10 socialistes). Il faut parvenir à un meilleur équilibre entre les représentants de l'UE et les parlementaires. Le Traité d'Amsterdam, en vigueur depuis mai 1999, prévoit que le Parlement européen aura plus de pouvoirs. Bien que le Parlement soit un organe essentiellement consultatif, il essaie d'avoir son mot à dire dans les décisions économiques et financières. Par exemple, les décisions touchant un nombre croissant de secteurs doivent être soumises au Parlement européen en vue d'une codécision, ce qui couvre maintenant 80 p. 100 des décisions de l'UE en matière législative (sont compris notamment l'environnement, la santé et la sécurité, la protection du consommateur, l'aide aux régions, les transports, les fonds structurels, mais non la PAC). Julien Priestley (secrétaire général, Parlement européen, Bruxelles) est d'avis que le Parlement a un rôle à jouer

dans les dossiers importants. Il estime toutefois que si le Conseil des ministres doit certes écouter le Parlement, c'est quand même à lui que doit revenir la décision finale sur les questions fiscales, par exemple.

Enfin, les institutions de l'UE et le processus de décision devront être modifiés d'urgence afin qu'ils soient en bon état de fonctionnement à l'arrivée de nouveaux membres. Le Traité d'Amsterdam stipule que, pour les décisions, on pourrait se contenter d'une majorité qualifiée au lieu d'exiger l'unanimité. Comme nous l'a dit M^{me} Smadja, cette obligation d'unanimité a souvent abouti au problème du « plus petit dénominateur commun ». M. de Boissieu craint un « blocage total » si la règle de l'unanimité est maintenue. L'adoption possible du vote à la majorité qualifiée fait partie des questions à négocier en l'an 2000, au moment où les gouvernements de l'UE discuteront — dans une conférence intergouvernementale — de la façon de réformer les institutions de l'Union.

C. L'élargissement de l'UE

Un assez grand nombre de pays souhaitent adhérer à l'UE. Selon M^{me} Smadja, il n'y a là rien de surprenant puisque l'intégration européenne a assuré la sécurité et la paix en Europe en plus de faire progresser la démocratie. En mars 1998, l'UE a officiellement entrepris des négociations sur l'octroi du statut de membre à part entière de l'UE avec six pays : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovénie, Estonie et Chypre. Les demandes de six autres pays — Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Turquie — sont actuellement étudiées dans le cadre d'une « stratégie de préadhésion ». Les demandes en question feront vraisemblablement l'objet d'une décision à la fin de 1999 concernant l'amorce d'une nouvelle ronde de négociations sur l'accession. Les candidats à l'adhésion ne pourront se joindre à l'UE que lorsqu'ils pourront convaincre la Commission européenne qu'ils sont en mesure d'appliquer dans leur propre pays ce qu'on appelle l'acquis communautaire — l'ensemble de la législation de l'UE à laquelle il faut adapter la législation nationale pour pouvoir devenir membre de l'UE. M. de Boissieu soutient que l'échéancier actuel pour l'élargissement de l'UE n'est pas réaliste, et que l'an 2005 est un délai beaucoup plus convenable.

Selon toute probabilité, l'élargissement de l'UE aura une profonde influence sur l'UE elle-même et sur ses principaux partenaires commerciaux. Les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont souligné que l'adhésion des six pays en lice entraînera des réformes politiques majeures au sein de l'UE. L'élargissement sera un coup dur pour la PAC : l'UE n'a pas les moyens de subventionner les agriculteurs d'Europe de l'Est — qui représentent un plus fort pourcentage de la population active que dans l'Ouest — de la même façon qu'elle subventionne ceux de l'Ouest. Les responsables, ainsi que plusieurs témoins européens, soulignent que l'importance du secteur agricole polonais et la perspective de l'adhésion de la Pologne à l'UE suffiraient presque à elles seules à accélérer la réforme de la PAC. De même, l'énorme fossé qui sépare les 15 membres actuels des six nouveaux au chapitre du développement économique précipitera la révision du financement structurel (c.-à-d. les subventions régionales) et des politiques de l'UE en la matière. Enfin, il faudra modifier la forme des institutions de l'Union avant qu'une expansion puisse avoir lieu.

Le Comité s'inquiète de ce que jusqu'ici, chaque expansion de l'UE a eu pour effet de réduire l'accès des produits canadiens dans certains secteurs. Si le Canada doit perdre certains de ses marchés traditionnels dans les pays agricoles d'Europe de l'Est, il devrait s'attendre à ce que l'UE accepte de réformer la PAC et de réduire les subventions à l'exportation et les contingents tarifaires. Comme l'ont signalé au Comité les représentants du MAECI, les tarifs douaniers imposés en République tchèque, en Hongrie et en Pologne sont, à certaines exceptions près, généralement beaucoup plus élevés que ceux en vigueur dans les pays de l'UE. L'adhésion de ces pays à l'UE devrait entraîner une réduction des tarifs douanier sur les exportations canadiennes.

Le gouvernement canadien devrait voir à ce que tout nouvel élargissement de l'UE n'entraîne pas une diminution de l'accès global des produits canadiens au marché européen. Il est absolument essentiel que l'élargissement de l'Union européenne ne signifie pas un repli sur soi préjudiciable aux intérêts des partenaires internationaux de l'Union. Le Comité recommande donc :

Recommandation 4 :

Que le gouvernement du Canada effectue une analyse d'impact détaillée afin d'essayer de prévoir les répercussions de l'élargissement de l'UE sur les liens du Canada avec l'Europe sur les plans du commerce et de l'investissement. Le gouvernement devrait en outre faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter que l'adhésion de nouveaux membres à l'UE nuise aux intérêts économiques du Canada. Le cas échéant, le gouvernement devrait demander à l'Union européenne de l'indemniser en conséquence.

RESSERRER LES LIENS ÉCONOMIQUES TRANSATLANTIQUES

Après la Seconde Guerre mondiale, les dirigeants politiques des deux côtés de l'Atlantique ont reconnu la nécessité de créer de solides liens interrégionaux ainsi que de réaliser l'intégration de l'Europe elle-même. Ces liens transatlantiques devaient porter sur des questions à la fois de sécurité nationale et de prospérité économique; c'était certes l'intention de Lester B. Pearson avec l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord.

Toutefois, si des progrès considérables ont effectivement été accomplis au chapitre de la sécurité transatlantique, la création d'un cadre économique transatlantique commun fonctionnant parallèlement à l'OTAN ne s'est pas concrétisée. Comme le professeur Donald Barry de l'Université de Calgary l'a dit au Comité, l'article 2 n'a pas pris la forme d'un engagement ferme et l'Europe et le Canada n'ont pas mis en place une vaste entente économique en bonne et due forme. La vision d'un lien transatlantique dynamique a été largement supplantée par une série de longs différends commerciaux bilatéraux et de liens économiques rien moins qu'optimaux.

Le Comité est d'avis que même si les forces naturelles de l'intégration économique attirent de plus en plus le Canada vers le sud, il vaut la peine de tenter de resserrer nos liens économiques avec l'Europe. La question critique a été posée par un des membres du Comité : comment le Canada maintiendra-t-il l'équilibre entre ses relations étroites avec les États-Unis — dans le commerce, l'investissement, la culture et les affaires sociales — et celles qu'il entretient avec l'Europe, où se trouvent nombre de nos racines? Mais avant de pouvoir poser un jugement éclairé sur ce qu'il convient de faire pour resserrer les liens transatlantiques, il faut d'abord comprendre les relations qui existent à l'heure actuelle.

A. Les relations actuelles en matière de commerce et d'investissement

On pourra s'étonner d'apprendre que l'UE est le plus grand marché au monde. Cette économie régionale, évaluée à 8,6 billions de dollars US, devrait continuer de croître, à mesure que ses projets d'expansion et ses réformes économiques se concrétiseront.

L'Europe demeure le deuxième partenaire économique et commercial du Canada, après les États-Unis. Les échanges bilatéraux de biens et de services entre le Canada et l'UE ont dépassé 59 milliards de dollars en 1998, nos exportations de marchandises s'élevant à 17,8 milliards et nos importations à 25,4 milliards. Les exportations de services équivalaient à 7,1 milliards de dollars, tandis que les importations totalisaient 9,2 milliards.

Cependant, compte tenu du potentiel du marché européen, il ne serait pas exagéré de dire que nos relations commerciales avec l'UE ont besoin d'un coup de pouce. Si le Canada exporte annuellement pour près de 18 milliards de dollars de marchandises vers l'Europe, ses exportations vers les 15 pays membres de l'UE n'ont pas progressé au même rythme que la croissance économique européenne. D'après une analyse de Statistique Canada de mai 1998 sur le commerce entre le Canada et l'UE fournie au Comité, la valeur des exportations canadiennes vers l'Europe est minime comparativement à la valeur totale des importations de l'UE (2 p. 100 en 1997). Le Canada et les États-Unis ont vu leur part du marché européen s'effriter à mesure que les échanges commerciaux entre pays européens se sont intensifiés, au point que, en 1996, 63 p. 100 des exportations européennes étaient destinées à d'autres pays de l'UE. Le Canada exporte annuellement vers l'UE pour au-delà de 23 milliards de dollars en biens et services, mais en proportion de nos exportations totales de marchandises, la part de l'UE n'a pas cessé de diminuer, passant de 12,6 p. 100 à 5,1 p. 100 entre 1980 et 1997.

Certes, il y a de bonnes raisons à la baisse de la pénétration du marché européen par le Canada. La diminution de la part des exportations canadiennes destinées aux marchés européens est imputable en partie à l'appréciation du dollar canadien, qui a coïncidé avec celle de la devise américaine. Elle pourrait aussi être attribuable au ralentissement économique en Europe durant la majeure partie des années 90. Il est permis de penser que l'augmentation spectaculaire des échanges régionaux, tant dans les Amériques qu'en Europe, a eu à ce chapitre une incidence plus déterminante. Par exemple, l'intégration accrue de l'économie nord-américaine, découlant des accords de libre-échange, de considérations géographiques et d'autres facteurs, a fait augmenter considérablement nos exportations vers les États-Unis. Nos ventes aux États-Unis représentent maintenant au-delà de 85 p. 100 de nos exportations totales, comparativement à 63 p. 100 en 1980.

Il est toutefois déconcertant de constater que la présence commerciale du Canada en Europe diminue en termes relatifs au moment même où le marché européen est sur le point de prendre de l'expansion grâce à l'augmentation du nombre des membres de l'UE et à la nouvelle monnaie unique. Comme le conclut un récent rapport du Conference Board sur les relations commerciales entre le Canada et l'UE (*Strengthening Canada-Europe Business Relations*), le Canada doit s'efforcer de saisir les débouchés que lui offre le marché européen.

Autre source d'inquiétude, le déficit sur marchandises avec l'UE continue de s'accroître et le commerce des services est lui aussi déficitaire. Contrairement au revirement observé dans les exportations, la part des importations totales (environ 10 p. 100) en provenance de l'UE n'a pas beaucoup changé durant les années 80 et 90, d'où un déficit croissant du commerce des marchandises, qui s'élevait à 7,6 milliards de dollars en 1998. Le commerce des services est lui aussi en position déficitaire, d'environ 1,5 milliard en 1996.

Il convient de noter que les relations bilatérales entre le Canada et l'UE sont minées par une série de litiges commerciaux qui traînent en longueur. Comme l'ont souligné les représentants du MAECI, les différends bilatéraux sont tout à fait normaux entre deux entités dont les échanges commerciaux atteignent près de 60 milliards de dollars (biens et services). Même si c'est le cas, compte tenu de l'importance des relations économiques en cause, il ne faut pas non plus nier le fait que les rapports commerciaux entre le Canada et l'UE ont été marqués, ces dernières années, par une longue liste de différends commerciaux.

Toutes sortes d'obstacles continuent d'entraver le commerce du Canada avec l'UE, en particulier dans l'agriculture, les ressources naturelles et les produits pharmaceutiques. Actuellement, les zones sensibles des échanges bilatéraux concernent entre autres l'amiante, les produits organiquement modifiés comme le canola et l'interdiction décrétée par l'UE sur l'importation de bœuf élevé aux hormones de croissance. Dans ce dernier dossier, le Canada a imposé en juillet 1999 une surtaxe de représailles (de 100 p. 100), avec l'accord de l'OMC, à l'égard des exportations de bœuf, de porc, de concombres et de cornichons en provenance de l'UE.

Il est particulièrement regrettable que certains de ces différends mettent un temps infini à se régler. En effet, l'élimination ou la réduction des causes de frictions commerciales est un processus long et absorbant qui risque de distraire les responsables concernés de l'objectif plus élevé qui consiste à veiller à l'amélioration générale de nos relations commerciales. En fait, on pourrait dire que ces frictions, bien que plutôt mineures, ont sérieusement nuit à l'établissement de relations bilatérales harmonieuses.

Il y a cependant des signes encourageants : on constate, par exemple, que la composition de nos exportations vers l'Europe a changé et comporte maintenant une plus grande quantité de produits manufacturés (à plus forte valeur ajoutée). La part de ces produits dans l'ensemble des exportations est passée de 28 p. 100 en 1980 à environ 50 p. 100 à l'heure actuelle. Selon le rapport de Statistique Canada de mai 1998, près de la moitié de nos principales exportations sont constituées de produits manufacturés. En tout, les produits forestiers, les biens industriels ainsi que les machines et le matériel représentent environ 80 p. 100 des exportations totales de marchandises vers l'UE.

Côté investissements, il ne fait aucun doute que les investissements directs étrangers (IED) constituent l'élément le plus dynamique de nos relations économiques. Si les flux des échanges commerciaux ont été et demeurent décevants et sont de plus en plus orientés vers le sud, en revanche, la croissance des investissements canadiens en Europe a largement dépassé la progression des investissements canadiens aux États-Unis entre 1983 et 1997 (la valeur des premiers a septuplé alors que celle des seconds n'a que quadruplé).

Pour le Canada, l'UE vient au second rang à la fois comme source et comme destination de l'IED. La valeur cumulative des investissements directs du Canada dans les pays de l'UE était évaluée à plus de 43,7 milliards de dollars en 1997, tandis que l'IED au Canada en provenance de l'UE s'élevait à 42,8 milliards. Contrairement à ce qu'on a fait observer plus haut au sujet des exportations, les entreprises canadiennes investissent de plus en plus en Europe. En effet, l'UE accapare plus de 42 p. 100 de nos investissements directs à l'étranger en dehors des États-Unis. Si l'on compte nos investissements aux États-Unis, la proportion est ramenée à un

chiffre très respectable de 20 p. 100 (comparativement à 12 p. 100 en 1983). Les investissements du Canada en Europe sont concentrés dans quatre grands secteurs : finances et assurance (23 p. 100); minerais métallifères et produits métallurgiques (16 p. 100); industries des communications (16 p. 100); et aliments, boissons et tabac (13 p. 100). Ensemble, le Royaume-Uni et l'Irlande comptent pour les deux tiers des investissements directs totaux du Canada en Europe. Nous avons de plus en plus tendance à investir dans ces deux pays de façon à pouvoir desservir le marché européen.

De même, au-delà de 20 p. 100 de l'investissement étranger au Canada provient de l'UE. Le Royaume-Uni, avec 41 p. 100 de l'investissement direct total de l'UE au Canada en 1997, est le plus important investisseur au Canada de toute l'UE. L'investissement direct de l'UE au Canada se concentre dans les secteurs des finances et des assurances, des aliments et boissons et du tabac, de l'énergie, des produits chimiques et des textiles.

La théorie veut que le commerce suive l'investissement, mais à en juger par la piètre augmentation des exportations en Europe dans les années 90, cette relation de cause à effet ne semble pas jouer ici. Les auteurs du rapport du Conference Board soulèvent la possibilité que les investissements canadiens en Europe remplacent une partie des échanges commerciaux au lieu d'en susciter. La question qu'ils posent est la suivante : étant donné l'absence de lien commercial en bonne et due forme entre les membres de l'ALENA et l'UE, les entreprises canadiennes s'installent-elles en Europe surtout pour y faire du commerce intra-européen? Comme l'ont indiqué des témoins de Statistique Canada, il est tout à fait concevable que des entreprises canadiennes investissent à l'étranger afin d'échapper aux droits de douane ou pour rapprocher la production de la clientèle. Ces mêmes témoins soutiennent qu'il est probablement plus facile de construire une usine à l'étranger que d'y exporter le produit fabriqué à partir du Canada.

B. Améliorer les liens commerciaux transatlantiques

Bien que nos échanges commerciaux avec l'Europe aient progressé modestement, on dit que le Canada n'est pas vraiment dans la course pour ce qui est de l'Europe. Sans doute le Canada est-il trop petit pour intéresser l'Europe. Selon le rapport du Conference Board, il est

urgent que les entreprises des deux côtés de l'Atlantique surmontent ce qui semble constituer un « déficit d'information » sur leurs marchés respectifs. Par exemple, un sondage auprès des cadres d'entreprise européens, mené en 1998 par un sondeur privé pour le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, indique que ces cadres connaissent mal le Canada et son économie. Pour la plupart, ils y voient un pays qui est demeuré essentiellement une économie de ressources naturelles, alors qu'en fait quelque 70 p. 100 de nos exportations sont des produits industriels. Or, une stratégie commerciale visant à décrocher des parts de marché est vouée à l'échec si elle ne repose pas sur une information exacte.

Il se peut toutefois que les grandes entreprises canadiennes ne voient pas l'intérêt d'intensifier les échanges commerciaux transatlantiques. Comme le professeur Barry l'a dit au Comité, les rapports Canada-UE ont été surtout des échanges entre les gouvernements, le dialogue commercial transatlantique brillant par son absence. Dans bien de cas, les entreprises canadiennes sont déjà solidement implantées sur le continent européen ou se sont donné une orientation carrément nord-sud et elles montrent peu d'empressement à s'assurer une part accrue du nouveau marché européen à monnaie unique. Parce que personne, parmi les grandes entreprises, ne milite pour un resserrement des liens transatlantiques, les petites entreprises se trouvent peut-être plutôt démunies à ce chapitre. Le Canada doit rapidement déterminer quels sont les chefs de file du secteur privé qui pourront amorcer ce dialogue et défendre efficacement les intérêts du Canada.

À cet égard, deux faits récents sont relativement encourageants. D'abord, l'UE et le Canada explorent des façons de promouvoir le commerce et l'investissement entre petites et moyennes entreprises (PME). Une première réunion de petites entreprises européennes et canadiennes a eu lieu en juin 1998, et le gouvernement fédéral collabore aussi avec l'Association canadienne de technologie de pointe (CATA) pour défendre les intérêts communs en matière de commerce et d'investissement des entreprises d'information, des entreprises de technologie et des fabricants d'appareils médicaux. Après tout, le Canada se considère comme un chef de file dans les industries de pointe comme les télécommunications, l'aérospatiale, l'électronique et la technologie de l'information. Deuxièmement, les milieux d'affaires des deux côtés de l'Atlantique ont créé une table ronde Canada-Europe, dont le rôle est de conseiller l'UE et le

Canada sur les questions de commerce et d'investissement. Le professeur Barry a indiqué que l'efficacité de cette nouvelle initiative n'était pas encore avérée.

Le Canada doit faire encore plus. Il doit tenter de créer un climat propice à l'intensification des relations commerciales transatlantiques, ou il risque de voir des débouchés européens lui échapper. Le rapport du Conference Board trouve inquiétant le déclin relatif constant des exportations canadiennes vers l'Europe. Les activités du secteur des affaires canadien semble « braquées » sur les États-Unis. Si les entreprises et les gouvernements canadiens continuent de concentrer leur attention sur les États-Unis et négligent l'Europe, note-t-il, ils passeront à côté de débouchés commerciaux intéressants. Ce point de vue semble être partagé par M^{me} Smadja, qui affirme que le Canada est trop fortement orienté vers les États-Unis et que les entreprises canadiennes doivent faire davantage d'efforts pour pénétrer les marchés européens.

En ce qui a trait aux efforts de libéralisation des échanges, l'Europe continue de chercher à établir des liens commerciaux transatlantiques distincts avec chacun des trois États signataires de l'ALENA. Les discussions bilatérales qui ont eu lieu entre l'UE et le Mexique et, plus important encore, entre l'UE et les États-Unis au sujet de la libéralisation des échanges, sont devenues une source de préoccupation pour le Canada. Même dans les meilleures circonstances, il est difficile de prédire quelle orientation prendront les relations commerciales avec l'UE. Quoi qu'il arrive, le Canada devra veiller à ce que ses intérêts ne soient pas relégués au second plan dans toute éventuelle entente commerciale distincte entre l'Europe et nos partenaires commerciaux de l'ALENA.

Le Mexique et l'UE, qui se sont donné le programme le plus ambitieux, espèrent faire aboutir d'ici la fin de l'année la négociation d'un accord de libre-échange sectoriel, qui donnerait à l'UE un accès au marché mexicain équivalent à celui des membres de l'ALENA. Trois détails méritent toutefois d'être soulignés. D'abord, comme l'ont indiqué au Comité les hauts fonctionnaires du MAECI, l'urgence de renforcer les liens entre l'UE et le Mexique peut être directement attribuable au fait que l'accès de l'UE au marché mexicain a été réduit par suite de l'adhésion de ce pays à l'ALENA. De plus, comme l'a souligné M^{me} Smadja devant le Comité,

les relations avec les pays sud-américains commencent à peine à se développer, alors que les relations entre l'UE et le Canada ont des racines beaucoup plus profondes. En dernier lieu, il y a lieu de mentionner que malgré l'empressement des Européens à consolider leurs liens avec le Mexique, rien n'indique que le calendrier de négociation sera respecté, compte tenu des sérieuses divergences de vues sur des enjeux importants qui n'ont pas encore été aplanies.

Du côté américain, ce qui devait devenir un important partenariat économique transatlantique entre l'UE et les É.-U. a été sérieusement remis en question en raison de l'opposition que suscite le projet des deux côtés de l'Atlantique — en Europe, la France critique vivement ce projet — et de profondes divergences de vues dans les secteurs de la culture et de l'agriculture (par ex., différends au sujet des hormones bovines, des bananes et des subventions aux agriculteurs). En mars 1998, l'UE avait annoncé son intention d'explorer un nouveau partenariat audacieux avec les États-Unis, une initiative visant la libéralisation des échanges de services commerciaux d'ici l'an 2000, le retrait des tarifs douaniers applicables aux biens industriels d'ici 2010, la réduction des obstacles au commerce en matière de normes, ainsi que l'adoption de mesures dans les domaines de l'investissement, de la propriété intellectuelle et des marchés publics. Le projet n'a toutefois pas reçu l'appui politique nécessaire, ni au Congrès américain, ni à l'UE. Pour le moment, le partenariat projeté se concentre sur les normes et la coopération en matière de réglementation.

Le Canada a conclu sa propre entente bilatérale, en l'occurrence l'Initiative commerciale Canada—UE (ICCU), qui s'apparente au partenariat économique transatlantique. Lancée en décembre 1998, l'initiative fait suite à la signature du Plan d'action commun Canada-UE (décembre 1996), qui avait un double but : a) résoudre les différends commerciaux bilatéraux et examiner des façons d'améliorer le climat des échanges en supprimant les obstacles existants et b) faciliter les échanges. Un certain nombre de réunions de haut niveau avec des représentants de l'UE ont eu lieu depuis décembre 1998.

Les travaux de l'ICCU visent à améliorer la coopération dans plusieurs domaines : reconnaissance mutuelle des normes, équivalence et coopération en matière réglementaire; services, marchés publics, droits de propriété intellectuelle; concurrence, coopération culturelle

et contacts interentreprises, en particulier dans le secteur des PME. Comme dans le cas du partenariat économique transatlantique, l'entente Canada—UE prévoit que des discussions sur les questions de commerce multilatéral à négocier se tiendront durant la période préparatoire à la rencontre de l'OMC à Seattle.

Certaines personnes soutiennent que l'élimination des barrières non tarifaires à caractère discriminatoire améliorerait davantage les relations Canada-UE qu'un accord de libre-échange prévoyant l'abolition des tarifs douaniers. Selon M^{me} Smadja, comme la question tarifaire pose peu de problèmes à cet égard, les deux entités se concentrent sur des questions comme la reconnaissance mutuelle des normes et la coopération en matière de réglementation. À mesure que les droits de douane baissent par suite des rondes successives de négociations commerciales multilatérales, les obstacles non tarifaires ont pris le relais pour faire entrave au commerce. Bien des exportateurs voient dans l'incompatibilité des normes et de la réglementation technique un obstacle majeur au commerce. M^{me} Smadja fait observer que, à cet égard, les relations Canada-UE semblent plus avancées que celles entre l'UE et les É.-U.

Le Comité continue néanmoins de s'interroger sur la pertinence du lien bilatéral actuel, un de ses membres estimant même que nous sommes en retard sur nos deux partenaires de l'ALENA. Nous notons aussi que les déclarations d'intention Canada-UE ont tendance à ne pas donner de grands résultats. Le Comité recommande donc :

Recommandation 5 :

Que le gouvernement du Canada accélère les travaux dans le cadre de l'Initiative commerciale Canada—UE afin d'essayer d'obtenir rapidement des résultats concrets au niveau de l'accroissement du commerce transatlantique.

Les représentants du MAECI ont indiqué au Comité qu'ils étaient disposés à resserrer les liens commerciaux avec l'Europe, mais pas au détriment de nos relations prospères avec les É.-U. Pour eux, il ne vaut pas la peine de diluer une part de plus de 85 p. 100 pour en améliorer une autre de 8-9 p. 100, même si l'UE demeure le plus grand marché au monde. Le gouvernement fédéral

lui-même semble orienter sa politique commerciale ailleurs que vers l'Europe, alors que simultanément les forces naturelles de l'intégration économique tirent l'activité commerciale vers le sud.

Cependant, même si le gouvernement fédéral se montrait plus déterminé à développer les liens Canada-UE, la conclusion d'un accord de libre-échange global avec l'UE constituerait-elle un objectif réaliste? S'il est peut-être vrai qu'un accord de libre-échange transatlantique (ALET) apaiserait les craintes au sujet d'une « forteresse Europe », des témoins nous affirment que cette solution n'est pas plausible. Selon M. Jacquet, l'idée d'un ALET n'est pas réaliste : d'abord parce qu'elle suscite des inquiétudes en Europe; ensuite, parce que cela se ferait au détriment des efforts de libéralisation des échanges actuellement en cours au niveau multilatéral à l'OMC. Il s'interroge aussi sur les avantages que présenterait une telle entente bilatérale. À son avis, même si un ALET devait aboutir, on n'en tirerait aucun gain sur le plan de la libéralisation du commerce des produits agricoles étant donné que l'agriculture et, par extension, la réforme de la PAC, en seraient exclues.

M. John Beck (directeur, Direction générale I, Relations extérieures/Direction B, Commission européenne, Bruxelles) partage le point de vue selon lequel le Canada n'a pas une importance économique suffisante aux yeux des Européens, puisqu'il ne représente qu'un maigre 1,7 p. 100 des échanges commerciaux de l'Europe, comparativement au commerce avec les États-Unis — qui dépasse 20 p. 100. Il croit lui aussi que la conclusion d'un ALET avant le prochain cycle de l'OMC est peu probable, compte tenu notamment de la position protectionniste de l'actuel Congrès à Washington. Il n'est pas clair non plus si les Européens ou les Américains inviteraient les Canadiens « à la table » lors d'éventuelles discussions de libre-échange.

Bien que conscient de ces obstacles, le Comité s'inquiète de la quasi-invisibilité du Canada et de la fausse perception de sa structure industrielle en Europe, du fait qu'il soit de plus en plus tenu pour quantité négligeable par les États-Unis et par l'UE et de sa dépendance croissante à l'égard des États-Unis. Le gouvernement fédéral ne donne pas l'impression de chercher activement à améliorer nos relations commerciales avec l'UE, à un moment où s'opère une intégration économique plus étroite avec les États-Unis. Le problème est exacerbé par l'érosion des liens entre le Canada et l'Europe en matière de sécurité depuis la fin de la guerre

froide, par l'effritement des liens démographiques traditionnels et par le caractère de plus en plus autocentré des politiques canadiennes et européennes. Le Comité est d'avis qu'il faut corriger cette perception/erreur stratégique et insuffler un dynamisme nouveau dans nos liens transatlantiques. Le Comité recommande :

Recommandation 6 :

Que, pour assurer une diversification accrue de l'activité économique du Canada, le gouvernement fédéral s'emploie énergiquement à améliorer les liens du Canada avec l'Europe en matière de commerce et d'investissement. Ce faisant, il devrait adopter une approche plus dynamique et mieux cibler ses efforts de promotion du commerce et de l'information sur des secteurs et des pays à fort potentiel de croissance. Le cas échéant, il faudrait mettre en valeur le fait que le Canada est une économie moderne fondée sur le savoir.

Recommandation 7 :

Que, même s'il n'est pas opportun d'envisager une initiative de libéralisation du commerce transatlantique en ce moment, étant donné l'amorce prochaine d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en novembre, l'idée d'un accord de libre-échange transatlantique (ALET) soit remise à l'ordre du jour en cas d'échec des négociations à l'OMC. Dans l'intervalle, le gouvernement du Canada devrait préparer une analyse détaillée des avantages et des coûts d'un éventuel ALET.

C. Les relations Canada-UE en matière de pêche

La guerre du flétan du milieu des années 90 continue d'assombrir les relations Canada-Union européenne, bien que, d'après le professeur Barry, ce ne soit pas un obstacle majeur au développement de leurs relations. Comme l'a signalé M^{me} Smadja, l'UE est préoccupée par une mesure législative (projet de loi C-27) adoptée cette année afin de permettre au Canada

d'appliquer les dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer concernant les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrants. Ce sont les implications extraterritoriales de cette mesure qui inquiètent l'UE, ainsi que le libellé de certaines dispositions.

À propos de ces inquiétudes, M. Earl Wiseman (directeur général, Affaires internationales, Pêches et Océans Canada) a dit au Comité qu'il avait fait savoir à l'UE que le gouvernement du Canada avait l'intention de ratifier la Convention de l'ONU conformément à nos droits et obligations en vertu de cette entente. Il a ajouté que les objections de l'UE quant à l'interprétation donnée à l'entente par le Canada, le cas échéant, pourraient être résolues grâce à l'actuel mécanisme de règlement des différends. Malgré ces garanties, les réserves de l'UE subsistent, alimentées qu'elles sont par les inquiétudes « chroniques » des responsables des pêches espagnoles, dont le pays représente une bonne moitié des activités de pêche de l'UE. Selon M. Wiseman, le gouvernement espagnol veut que le Canada lui donne l'assurance qu'aucune mesure ne sera jamais prise contre des bateaux de pêche espagnols; d'après lui, ce genre de garantie à toute épreuve ne peut leur être donné.

M^{me} Smadja, M. Wiseman et M. Barry ont dit au Comité que les deux parties étaient heureusement en voie de prendre des mesures pour établir des relations plus positives et constructives dans l'industrie de la pêche. Depuis 1997, des consultations bilatérales de haut niveau sur les pêches ont lieu chaque année. Nul doute qu'il faudra du temps pour bâtir un tel lien, et il faut s'attendre à ce que de petits accrochages ou désaccords (comme à propos du projet de loi C-27) se reproduisent à l'occasion.

CONCLUSION

Comme nous l'avons indiqué, l'Europe a entrepris d'importantes réformes économiques et politiques pour faire avancer ce programme d'intégration qui est le sien depuis longtemps et accroître le bien-être de ses populations. Le lancement de l'UEM et de l'Agenda 2000, avec les éventuelles réformes économiques au niveau des divers pays, sont des initiatives qui, si elles rencontrent le succès, seront considérées par les historiens à l'avenir comme des réalisations qui feront date.

Nous avons également noté dans notre rapport que l'UE, même avant son élargissement éventuel, est déjà devenue le principal marché du monde. De toute évidence, l'arrivée de nouveaux membres, ainsi que le succès des réformes économiques, vont faire de l'UE une puissance économique encore plus forte.

Face à ces passionnants développements sur la scène européenne, nous sommes troublés par le manque d'intérêt pour l'Europe des décideurs canadiens et des milieux d'affaires canadiens. L'Europe est une région à la fois trop importante et prospère pour qu'on ne s'y intéresse qu'à moitié et qu'à l'occasion. Il y a péril à ne pas le reconnaître.

En concentrant ses échanges sur les États-Unis, le Canada court aussi le risque de «mettre tous ses œufs dans le même panier». Le Comité est d'avis que nous devons diversifier nos échanges et adopter une approche résolument globale. Dans ce sens, l'Europe représente une solution intéressante face au poids de plus en plus grand de nos rapports économiques avec notre voisin du Sud. Il est temps que le Canada s'attaque à la tâche de dynamiser ses liens transatlantiques et que le gouvernement propose des initiatives nouvelles et novatrices dans le but de promouvoir des liens plus efficaces.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement fédéral ne conclue aucun arrangement monétaire commun avec les États-Unis s'il n'a pas la preuve concrète que les conditions requises pour une « zone monétaire optimale » sont en place.
2. Que le Canada s'efforce de préserver son rang et son influence en tant que membre de diverses organisations internationales comme le G-7. Il faut résister énergiquement à toute perte d'influence du Canada sur les questions monétaires internationales ou sur d'autres questions économiques de portée plus générale qui serait attribuable à la formation éventuelle d'une structure monétaire mondiale tripolaire (ou autre).
3. Que le gouvernement fédéral formule une stratégie politique énergique en vue de la nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce afin de mettre en relief les graves répercussions des subventions actuelles à l'agriculture sur l'économie mondiale et d'obtenir l'appui de la communauté internationale à une vaste opération de lutte contre le maintien des subventions qui faussent les échanges, en visant en particulier les subventions à l'exportation. Il importe aussi de renforcer les alliances stratégiques avec des pays animés du même esprit de manière à intensifier les pressions exercées sur les principaux pays qui offrent des subventions pour les convaincre de faire disparaître les disparités entre pays sur le plan des subventions à l'agriculture.
4. Que le gouvernement du Canada effectue une analyse d'impact détaillée afin d'essayer de prévoir les répercussions de l'élargissement de l'UE sur les liens du Canada avec l'Europe sur les plans du commerce et de l'investissement. Le gouvernement devrait en outre faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter que l'adhésion de nouveaux membres à l'UE nuise aux intérêts économiques du Canada. Le cas échéant, le gouvernement devrait demander à l'Union européenne de l'indemniser en conséquence.

5. Que le gouvernement du Canada accélère les travaux dans le cadre de l'Initiative commerciale Canada—UE afin d'essayer d'obtenir rapidement des résultats concrets au niveau de l'accroissement du commerce transatlantique.
6. Que, pour assurer une diversification accrue de l'activité économique du Canada, le gouvernement fédéral s'emploie énergiquement à améliorer les liens du Canada avec l'Europe en matière de commerce et d'investissement. Ce faisant, il devrait adopter une approche plus dynamique et mieux cibler ses efforts de promotion du commerce et de l'information sur des secteurs et des pays à fort potentiel de croissance. Le cas échéant, il faudrait mettre en valeur le fait que le Canada est une économie moderne fondée sur le savoir.
7. Que, même s'il n'est pas opportun d'envisager une initiative de libéralisation du commerce transatlantique en ce moment, étant donné l'amorce prochaine d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en novembre, l'idée d'un accord de libre-échange transatlantique (ALET) soit remise à l'ordre du jour en cas d'échec des négociations à l'OMC. Dans l'intervalle, le gouvernement du Canada devrait préparer une analyse détaillée des avantages et des coûts d'un éventuel ALET.

ANNEXE A : CHRONOLOGIE DES RELATIONS ÉCONOMIQUES CANADA-UE

DATE	ÉVÉNEMENT
Juin 1999	Accord sur la concurrence
Décembre 1998	Lancement de l'Initiative commerciale Canada-Europe, similaire au Partenariat économique transatlantique conclu plus tôt dans l'année entre l'UE et les États-Unis
Décembre 1998	Accord vétérinaire et entente de coopération en matière de recherche nucléaire
Mai 1998	Entente de reconnaissance mutuelle et entente Canada-UE interdisant les pièges à machoires
Décembre 1997	Accord de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle
Octobre 1997	Le premier ministre Chrétien, de passage à Londres, propose de nouveau la création d'un libre-échange transatlantique
Décembre 1996	Déclaration politique commune et Plan d'action Canada-UE, similaire au Plan D'action EU-É.-U. signé en décembre 1995
Juin 1995	Accord de coopération scientifique et technologique
Avril 1995	Entente Canada-UE de surveillance et d'application dans le secteur de la pêche
Décembre 1994	Dans une allocution devant le Sénat français, le premier ministre Chrétien prône une entente de libre-échange entre les membres de l'ALENA et l'UE
Automne 1994	Accord de libre-échange Canada-UE proposé par le ministre du Commerce MacLaren
1991	Premier sommet CE-Canada
Novembre 1990	Déclaration transatlantique par la CE et le Canada
1983	Accord de recherche sur les déchets radioactifs
1980	Accord sur la gestion des déchets radioactifs

1979	Accord sur les pêches Canada-CE
Juillet 1976	Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et la CE

Source : Informations fournies au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères par le professeur Donald Barry de l'Université de Calgary, le 2 novembre 1999; Délégation de la Commission européenne au Canada, *Relations Union européenne-Canada*, juin 1999.

ANNEXE B : TÉMOINS

FASCICULE N ^o	DATE	TÉMOINS
<u>Deuxième Session, trente-sixième Législature</u>		
3	Le 2 nov. 1999	<i>De l'Université de Calgary :</i> Professeur Donald Barry.
<u>Première session, trente-sixième Législature</u>		
38	Le 26 mai 1999	<i>De la délégation de la Commission européenne au Canada :</i> Son Excellence Danièle Smadja, ambassadrice et chef de délégation; M. Frederick Kingston, conseiller, Affaires économiques et commerciales. <i>De Pêches et Océans Canada :</i> M. Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales.
34	Le 27 avril 1999	<i>De la Banque du Canada :</i> M. John B. Murray, chef, Département des relations internationales.
24	Le 29 sept. 1999	<i>Une délégation de parlementaires européens :</i> M. Pietro Antonio, Italie, président; M. Luigi Moretti, Groupe des non-alignés, Italie; M. Schnellhardt, Schnellhard, deuxième vice-président, PPE, Allemagne; M. Anthony Wilson, PSE, Royaume-Uni.
22	Le 2 juin 1998	<i>Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :</i> M. Jean-Marc Duval, directeur général, Direction de l'Union européenne, de l'Europe du Nord et de l'Ouest; M. Thigh Moeser, directeur adjoint, Division de l'Union européenne;

- | | | |
|----|--------------------|---|
| 19 | Le 13 mai 1998 | <i>Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :</i>
M. Ralph Lysyshyn, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale;
M. Robert Brooks, directeur adjoint, Ukraine, CEI, Division de l'Europe de l'Est. |
| 18 | Le 12 mai 1998 | <i>De la Banque du Canada :</i>
M. John B. Murray, chef, Département des relations internationales. |
| 16 | Le 5 mai 1998 | <i>De Statistique Canada :</i>
M. David Dodds, directeur, Division du commerce international;
M. Yvan Gervais, chef de la section de la production et de l'analyse, Division du commerce international;
Mme Marlene Sterparn, analyste principale, Division du commerce international. |
| 9 | Le 25 février 1998 | <i>Du Conseil de l'Europe :</i>
M. Hans Peter Furrer, directeur, Affaires politiques;
M. Hans De Jong, chef, Relations internationales.

<i>Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :</i>
Mme Kathryn McCallion, sous-ministre adjointe, Affaires internationales, passeports et affaires consulaires;
M. Claude Carrière, directeur, Direction des droits de douane et de l'accès aux marchés. |
| 5 | Le 27 nov. 1997 | <i>Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :</i>
M. William A. Dymond, négociateur en chef pour l'Accord multilatéral sur l'investissement;
M. Blair Hankey, conseiller principal, Direction du droit commercial. |

D'Industrie Canada :

M. Rob Ready, directeur intérimaire,
Direction des services et de l'investissement.

Du ministère des Finances :

M. Doug Anderson, chef du Service
commercial et de l'investissement.

**MISSION D'ENQUÊTE À LONDRES, R.-U.; PARIS, FRANCE; BONN,
ALLEMAGNE; ET BRUXELLES, BELGIQUE
(DU 21 JUIN AU 2 JUILLET 1999)**

LONDRES, R.-U.

Le très honorable Lord Owen.

De Solomon, Smith, et Barney :

M. Michael Saunders, Chef de la recherche économique européenne

PARIS, FRANCE

De l'Ambassade du Canada en France :

Son Excellence l'ambassadeur Jacques Roy;
M. Ian McLean, ministre plénipotentiaire.

De la Banque de France :

M. Jean-Claude Trichet, gouverneur.

Du Centre d'études prospectives et d'informations internationales :

Mme Stéphanie Guichard.

Du Centre d'observation économique, Chambre de commerce et de l'industrie de Paris :

M. Christian de Boissieu, directeur scientifique

De l'Institut français des Relations internationales :

M. Pierre Jacquet, directeur adjoint (économie).

BONN, ALLEMAGNE

De l'Ambassade du Canada en Allemagne :

Son Excellence l'ambassadeur Gaëtan Lavertu.

Du Conseil allemand de l'industrie et du commerce :

M. Günther Albrecht.

De la « Deutscher Sparkassen und Giroverband e. V. » :
Professeur Manfred Neumann.

De la Direction des Relations étrangères de la Banque centrale européenne :
M. Heniz-Jurgen Scheid.

De l'Institut pour la politique internationale, Université de Bonn :
M. Wolfgang Neumann.

BRUXELLES, BELGIQUE

De l'Ambassade du Canada auprès de la Communauté européenne :
Son Excellence l'ambassadeur Jean-Pierre Juneau.

De la Commission européenne :
M. John Beck, directeur, Direction générale I, Relations extérieures/Direction B;
M. Gunter Grosche, secrétaire du Comité des politiques monétaires et économiques;
M. Jan Host Schmidt, directeur, Direction générale II/B, Affaires économiques et financières.

Du Parlement européen :
M. Julien Priestley, secrétaire général.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Industry Canada:

William Macdonald Evans, President Canadian Space Agency;

Robert S. Lefebvre, Director, Canadian Space Agency Legal Services, and Counsel, Canadian Space Agency, Department of Justice Canada;

Alain Poirier, Director General, Space systems.

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel;

J. Richard Ouellet, Legal Counsel.

D'Industrie Canada:

William Macdonald Evans, président de l'Agence spatiale canadienne;

Robert S. Lefebvre, directeur, Services juridiques; et membre de la délégation canadienne chargée de négocier l'accord relatif à la Station spatiale internationale civile;

Alain Poirier, directeur général, Systèmes spatiaux.

Du Ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal;

J. Richard Ouellet, conseiller juridique.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable PETER A. STOLLERY

Wednesday, December 8, 1999

Issue No. 6

Second meeting concerning:

Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts.

First and only meeting concerning:

Bill S-3, An Act to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
THE REVISED FIFTH REPORT
OF THE COMMITTEE
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable PETER A. STOLLERY

Le mercredi 8 décembre 1999

Fascicule n° 6

Deuxième réunion concernant:

Le projet de loi C-4, Loi portant sur la mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

Première et unique réunion concernant:

Le projet de loi S-3, Loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
LE CINQUIÈME RAPPORT RÉVISÉ DU COMITÉ
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter A. Stollery, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Grafstein
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Perry
Carney, P.C.	Robichaud, P.C.
Christensen	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Corbin	Taylor
Di Nino	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Furey (*December 8, 1999*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*December 8, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter A. Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Grafstein
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Perry
Carney, c.p.	Robichaud, c.p.
Christensen	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Corbin	Taylor
Di Nino	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 8 décembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 8 décembre 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 24, 1999:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*L'Acadie-Acadia*), for the second reading of Bill S-3, An Act to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.
The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Mercier, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate,
With leave of the Senate and pursuant to Rule 30 the motion was modified to read as follows:

That the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion as modified, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 24 novembre 1999:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*L'Acadie-Acadia*), tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-3, Loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.
Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat,
Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

Que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 8, 1999

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:40 p.m. this day in room 160-S Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Carney, P.C., Christensen, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Perry, Robichaud, P.C. (Saint-Louis-de-Kent), Stollery, and Taylor (12).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. J. Richard Ouellet, Legal Counsel.

The committee proceeded to study Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts. (*See committee proceedings of December 7, 1999, issue No.5*).

The witnesses answered questions.

The Honourable Senator Grafstein stated that he is intending, for the reasons given in yesterday meeting, to abstain from the clause-by-clause approval, abstain from the report, and abstain on third reading.

On the Honourable Senator Andreychuk request, Mr. Roy gave assurance to the committee that there is an undertaking that when the next omnibus bill is proposed there will be consideration given to clarify further clause 11(2.31)(b) to clarify "The Canadian flight elements problem".

The Honourable Senator Carney made the suggestion that the Chairman writes to the Minister to reconfirm that there is an undertaking concerning the next omnibus bill to clarify clause 11(2.31)(b) and to request that the Regulations and Statutory Instruments as well as the Code of Conduct that follows Bill C-4 be referred to the committee when they are first published to the Canada Gazette.

The committee proceeded to study clause-by-clause of Bill C-4.

It was moved by the Honourable Senator Corbin — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-4.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That the Title stand.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 8 décembre 1999

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 40, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Carney, c.p., Christensen, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Perry, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), Stollery et Taylor (12).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Peter Berg et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section des politiques du droit pénal;

M. J. Richard Ouellet, conseiller juridique.

Le comité examine le projet de loi C-4, Loi portant sur la mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois. (*Voir fascicule n° 5 du 7 décembre 1999.*)

Les témoins répondent aux questions.

L'honorable sénateur Grafstein déclare que, pour les motifs fournis à la réunion d'hier, il a l'intention de s'abstenir de la procédure d'autorisation de l'étude article par article, de la rédaction du rapport et de la troisième lecture.

Concernant la demande de l'honorable sénatrice Andreychuk, M. Roy indique au comité que, lors du dépôt du prochain projet de loi d'ensemble, on entreprendra de préciser davantage le sens de l'alinéa 11(2.31)(b) pour ce qui est de l'expression, dans la version anglaise, «Canadian flight element».

L'honorable sénateur Carney propose que le président écrive au ministre afin de lui demander de reconfirmer que l'on s'engage, dans le prochain projet de loi d'ensemble, à préciser le sens de l'alinéa 11(2.31)(b), et afin de lui demander que les règlements, les textes réglementaires et le code de conduite soient renvoyés au comité lorsqu'ils sont publiés pour la première fois dans la *Gazette du Canada*.

Le comité entreprend ensuite l'étude article par article du projet de loi C-4.

L'honorable sénateur Corbin propose — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-4.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

It was agreed — That clause 1 carry.
It was agreed — That clause 2 carry.
It was agreed — That clause 3 carry.
It was agreed — That clause 4 carry.
It was agreed — That clause 5 carry.
It was agreed — That clause 6 carry.
It was agreed — That clause 7 carry.
It was agreed — That clause 8 carry.
It was agreed — That clause 9 carry.
It was agreed — That clause 10 carry.
It was agreed — That clause 11 carry.
It was agreed — That clause 12 carry.
It was agreed — That clause 13 carry.
It was agreed — That clause the schedule carry.
It was agreed — That the Title carry.

It was moved by The Honourable Senator Corbin — That the Chairman report to the Senate that Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts. has been adopted without amendment.

At 4:20 p.m. the committee proceeded to study Bill S-3.

WITNESSES:

From Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mrs. Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality;
Mrs. Ann Collins, Director, Eastern Europe Division.

From Department of Finance:

Mr. Brian Ernewein, Director, Tax legislation Division, Tax Policy Branch;
Mr. David Sénécal, Acting Chief, Tax Treaties, Tax Legislation division, Tax Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 24, 1999, the committee proceeded to study Bill S-3, An Act to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

Mr. Ernewein, Mrs. Collins and Mrs. Dion each made a statement and together with the other witness answered questions.

The committee proceeded to study clause-by-clause of Bill S-3.

Il est convenu — Que le projet de loi soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 2 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 3 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 4 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 5 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 6 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 7 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 8 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 9 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 10 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 11 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 12 soit adopté.
Il est convenu — Que l'article 13 soit adopté.
Il est convenu — Que l'annexe soit adoptée.
Il est convenu — Que le titre soit adopté.

L'honorable sénateur Corbin propose — Que le président fasse rapport au Sénat de l'adoption, sans amendement, du projet de loi C-4, Loi portant sur la mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

À 16 h 20, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-3.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Mme Adèle Dion, directrice, Droits de la personne, affaires humanitaires et promotion internationale de la femme;
Mme Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est.

Du ministère des Finances:

M. Brian Ernewein, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;
M. David Sénécal, chef intérimaire, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 24 novembre 1999, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-3, Loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu.

M. Ernewein, Mme Collins et Mme Dion font une déclaration et répondent aux questions.

Le comité entreprend l'étude article par article du projet de loi S-3.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill S-3.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That the Title stand.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clauses 2 to 7 carry.

It was agreed — That clause 8 to 13 carry.

It was agreed — That clause 14 to 19 carry.

It was agreed — That clause 20 to 25 carry.

It was agreed — That clause 26 to 31 carry.

It was agreed — That clause 32 to 37 carry on division.

It was agreed — That clause 38 to 43 carry.

It was agreed — That clause 44 to 47 carry.

It was agreed — That clause 48 to 53 carry.

It was agreed — That Schedule 1 carry.

It was agreed — That Schedule 2 carry.

It was agreed — That Schedule 3 carry.

It was agreed — That Schedule 4 carry.

It was agreed — That Schedule 5 carry.

It was agreed — That Schedule 6 carry on division.

It was agreed — That Schedule 7 carry.

It was agreed — That Schedule 8 carry.

It was agreed — That Schedule 9 carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed — That the Chairman report to the Senate that Bill S-3, An Act to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income has been adopted without amendment.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Grafstein propose — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-3.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — Que les articles 2 à 7 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 8 à 13 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 14 à 19 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 20 à 25 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 26 à 31 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 32 à 37 soient adoptés avec dissidence.

Il est convenu — Que les articles 38 à 43 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 44 à 47 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 48 à 53 soient adoptés.

Il est convenu — Que l'annexe 1 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 2 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 3 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 4 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 5 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 6 soit adoptée avec dissidence.

Il est convenu — Que l'annexe 7 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 8 soit adoptée.

Il est convenu — Que l'annexe 9 soit adoptée.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le président fasse rapport au Sénat de l'adoption, sans amendement, du projet de loi S-3, Loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu.

À 17 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, December 9, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated, Wednesday, December 1st, 1999, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Tuesday, December 14, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

REVISED FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-4, An Act to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated December 1st, 1999, and now reports the same without amendment, but with the following observations:

The Committee has two specific concerns that it wishes to see addressed. First, the Committee is keenly interested in perusing (a) the regulations deemed by the Governor in Council to be required to carry out the purposes of the Act and to give effect to the above-mentioned Agreement, and (b) the Code of Conduct that will establish the chain of command affecting the astronauts on the space station. The Committee, concerned about the insufficient scope of the provision for notification to Parliament contained in Clause 10 of Bill C-4, requests that the Government of Canada, through the Canadian Space Agency, refer both the said regulations and the Code of Conduct directly to the Committee immediately following their initial publication in the Canada Gazette.

Second, Clause 11(2.34) fails to contain a definition of the term "Canadian flight element" employed in the English version of Clause 11(2.31)(b). The Committee is of the view that there is a need for new wording within the English version of Clause 11(2.31)(b) that would remove the existing ambiguity between the terms "flight element provided by Canada" and "Canadian flight element" and, moreover, ensure a consistency

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 9 décembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-4, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 1er décembre 1999, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 9 décembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT RÉVISÉ

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-4, Loi portant mise en œuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du 1er décembre 1999 étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec les observations suivantes:

Le comité voudrait que deux points précis soient réglés. Premièrement, le comité est vivement intéressé à examiner a) les règlements que le gouverneur en conseil estime nécessaires pour l'application de la présente loi et pour donner effet à l'Accord et b) le code de conduite qui établira la chaîne de commandement applicable aux astronautes de la station spatiale. Le comité, inquiet de la portée insuffisante de la disposition concernant l'avis du Parlement, à l'article 10 du projet de loi C-4, demande que le gouvernement du Canada, par l'entremise de l'Agence spatiale canadienne, lui réfère les règlements et le code de conduite directement, dès qu'ils seront terminés, après avoir premièrement été publié dans la Gazette du Canada.

Deuxièmement, le paragraphe 11(2.34) ne définit pas l'expression « Canadian flight element » employée dans la version anglaise de l'alinéa 11(2.31)b). Le comité juge nécessaire qu'un nouveau libellé soit employé dans la version anglaise de cet alinéa pour supprimer l'ambiguïté qui existe entre les mots « flight element provided by Canada » et « Canadian flight element » et pour assurer la concordance des versions anglaise et

between the English and French versions of the Bill. The Government of Canada, in the omnibus bill that is anticipated shortly, should clarify Clause 11(2.31) so as to alleviate the Committee's concerns.

Respectfully submitted,

Thursday, December 9, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-3, An Act to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated, Wednesday, November 24, 1999, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

française du projet de loi. Le gouvernement du Canada, dans le projet de loi d'ensemble qui doit être présenté prochainement, devrait clarifier le paragraphe 11(2.31) afin de régler les préoccupations du comité à cet égard.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 9 décembre 1999

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-3, Loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 24 novembre 1999, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

PETER A. STOLLERY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 8, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which were referred Bill C-4, to implement the Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America concerning Cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other Acts, and Bill S-3, to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our first order of business is consideration of Bill C-4, the Civil International Space Station Agreement Implementation Act.

Before we begin, I understand that Senator Corbin has a point of order.

Senator Corbin: I notice that in recent meetings we have received copies of the proceedings of the standing committees of the House of Commons in relation to the bills we are studying. Is this going to be the practice henceforth? Why are we getting this?

The Chairman: I would off the top of my head say that it was just for information of senators as to what took place in the House of Commons. But I will ask Peter Berg, who is our research assistant.

Senator Corbin: We have never had this before. I think we can do our own work without necessarily taking cognizance of what went on before. It is an awful lot of paper that is being recycled.

The Chairman: It is a lot of paper, all right.

Senator Corbin: I do not have time to read it, frankly.

Mr. Berg: I just confirm what the Chair said. It was just in the spirit of being helpful, if you need more information as to what happened to the bill in the other place.

The Chairman: Honourable senators will remember that last evening, when we adjourned, Senator Andreychuk had some questions to put to the officials. I call on Senator Andreychuk to continue with her questions.

Senator Andreychuk: Thank you, Mr. Chairman.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, devant lequel ont été renvoyés le projet de loi C-4, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois, ainsi que le projet de loi S-3, Loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner ces projets de loi.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous allons commencer par l'examen du projet de loi C-4, Loi de mise en oeuvre de l'Accord sur la Station spatiale internationale civile.

Avant que nous commencions, je crois savoir que le sénateur Corbin veut invoquer le Règlement.

Le sénateur Corbin: Je remarque que lors de nos dernières séances on nous a remis des copies des procès-verbaux des comités permanents de la Chambre des communes qui se sont penchés sur les projets de loi que nous étudions. Est-ce que ce sera la pratique courante dorénavant? Pourquoi procède-t-on ainsi?

Le président: Sans avoir approfondi la question, je vous répondrai que l'on a tout simplement voulu tenir les sénateurs au courant de ce qui s'était passé à la Chambre des communes. Je vais cependant demander ce qu'il en est à notre attaché de recherche, Peter Berg.

Le sénateur Corbin: On ne le faisait pas jusque-là. J'estime que nous pouvons très bien faire notre travail sans nécessairement prendre connaissance de ce qui a été fait auparavant. C'est toute une paperasse qu'il faut recycler.

Le président: En effet, c'est toute une paperasse.

Le sénateur Corbin: Je vous avoue que je n'ai pas le temps de la lire.

M. Berg: Je vous confirme tout bonnement ce que vient de dire le président. C'est simplement pour vous être utile, au cas où vous auriez besoin d'en savoir davantage sur les délibérations de l'autre Chambre concernant le projet de loi.

Le président: Honorables sénateurs, souvenez-vous que lorsque nous avons levé la séance l'autre soir, le sénateur Andreychuk avait un certain nombre de questions à poser à nos experts. Je vais demander au sénateur Andreychuk de poursuivre son interrogatoire.

Le sénateur Andreychuk: Merci, monsieur le président.

When we adjourned, I felt that there were a number of points that needed clarifying, and I want to thank the officials for saying behind for a lengthy time to go through the points that worried me. They were most helpful and forthright both in attempting to follow my arguments and in giving some justification to certain areas.

I had raised two issues. One was under the aspect of "reasonable and probable grounds." How would we define that, if a minister requested information? The other was clause 7.

I was given sufficient answers that the current jurisprudence would probably be sufficient. Although it might have been more tightly drafted, I think there is sufficient jurisprudence to guide both the minister and the courts on that basis. So I was satisfied with that first point.

On the second point — and the officials can correct me if I am wrong here — we ended up really saying that it is a whistle-blower situation. Subclause 8(1) says:

8(1) No person in possession of information or a document that has been provided under this Act or the Agreement and that is subject to a claim that it is confidential shall knowingly, without the written consent of the person who provided it, communicate it or allow any person to have access to it.

That prohibition was clear to me. However, as one exception to that, someone would be justified in releasing the information, if that person believed that

... the public interest in the communication or access in relation to public health or public safety outweighs in importance any financial loss or prejudice to the competitive position of any person ...

et cetera, as the section states.

My concern was that we are talking about a space station and I had no idea what a public health concern or public safety would be in outer space as opposed to on the Canadian soil. Again, while there may be some new or virgin territory involved in this, perhaps the normal interpretations and jurisprudence would be the guidance here. It is a section that we should monitor, but perhaps it is more of a whistle-blower concept that we should look at for all cases as opposed to this particular act. Most notably, we have heard of health safety issues and so on.

In any event, I am prepared to accept that interpretation at this time.

The two issues that gave me the greatest concern — and they were raised by Senator Bolduc and others — had to do with clause 4, which states:

This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province.

Lorsque nous avons levé la séance, je voulais obtenir des éclaircissements sur un certain nombre de points et je tiens à remercier les experts de s'être attardés par la suite un long moment pour m'apporter des précisions sur les points qui m'inquiétaient. Ils se sont montrés particulièrement obligeants et ont fait preuve d'une grande franchise en s'efforçant de suivre mes arguments et de me donner des justifications dans certains domaines.

J'avais évoqué deux questions. Tout d'abord, le sens à donner à l'expression « motifs raisonnables. » Comment la définir à partir du moment où un ministre avait besoin de renseignements? Il y avait aussi la question de l'article 7.

J'ai reçu suffisamment d'assurances pour me convaincre que la jurisprudence actuelle serait probablement suffisante. Certes, la formulation aurait pu être plus précise, mais j'estime que la jurisprudence est suffisante pour guider à la fois le ministre et les tribunaux sur ce point. J'ai donc obtenu une réponse satisfaisante sur le premier point.

Sur le deuxième point — et les experts me corrigeront si je me trompe — on a conclu en définitive qu'il s'agissait en l'espèce de lancer un avertissement. Le paragraphe 8(1) dispose:

8(1) Nul ne peut, sciemment, communiquer des renseignements ou des documents obtenus en application de la présente Loi ou de l'Accord et présentés comme confidentiels, ni en autoriser la communication ou l'accès sans le consentement écrit de la personne de qui ils ont été obtenus.

Cette interdiction m'apparaît claire. Toutefois, il y a une exception qui fait qu'une personne est fondée à divulguer les renseignements si elle estime qu'ils

[...] sont dans l'intérêt public en ce qui concerne la santé ou la sécurité publiques, et cet intérêt l'emporte clairement sur les pertes financières pouvant en découler pour toute personne [...]

et cetera.

Nous avons affaire ici à une station spatiale et je voyais bien mal en quoi pouvaient consister les questions d'intérêt public s'appliquant à la santé ou à la sécurité publiques dans l'espace par opposition à ce qui se passe sur le sol canadien. Là encore, il se peut que nous soyons ici sur un terrain nouveau ou qui reste à défricher et que la jurisprudence et les règles normales d'interprétation doivent nous servir de guide. Il nous faudra surveiller l'application de cet article, mais il est possible que ce soit davantage un avertissement qui vaille dans tous les cas et non simplement dans le cadre plus précis de cette loi. Nous avons entendu parler en particulier des questions liées à la santé et à la sécurité, par exemple.

Quoi qu'il en soit, je suis disposée à accepter pour le moment cette interprétation.

Les deux questions qui m'ont le plus préoccupées — elles ont été soulevées par le sénateur Bolduc et par d'autres — se rapportent à l'article 4:

La présente Loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

I wanted to be assured that this was normal language, binding the provinces, and I wanted to know whether in fact the provinces had been consulted. Mr. Roy would have the answer to that, and I think perhaps it would be better on the record, because it involves more than just my concerns.

The Chairman: Thank you, Senator Andreychuk.

Our witnesses this afternoon are Mr. Yvan Roy, from the Department of Justice, and Mr. Richard Ouelett, from Industry Canada.

Would you proceed, please, Mr. Roy.

Mr. Yvan Roy, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Mr. Chairman, to answer the question asked by senator Andreychuk, we conducted a very brief search this morning of some legislation that has been passed by this parliament in the last few years.

Clause 4 is for the purpose of binding Her Majesty the Queen in right of Canada, but also Her Majesty the Queen in right of the province. This clause is used on a more than regular basis in federal legislation. Indeed, we have been able to find a large number of those pieces and, if the Chair would welcome my offer, I am more than willing to give to your clerk a copy of the pieces of legislation that we have found where that was done.

For instance, as is the case in the documents that I have here, it is done with respect to international treaties that are passed by the executive and are implemented through legislation. It is done in some pieces of legislation actually emanating from the Senate, and it is done, generally speaking, when there is an intent on the part of Parliament to make sure that the immunity that the Crown has at common law, and recognized under the Interpretation Act, is not to be used in those particular circumstances.

So this is something that is done on a regular basis in a very large number of areas and, in particular, areas where you are talking about implementing an international treaty. That has been done and I would suggest that should continue to be done.

Senator Andreychuk: I have had an opportunity to review the previous bills that have that clause and my concern for that has been answered.

My second concern was to find out in this particular case whether the provinces had in fact been given notification or consultation. It would be worthwhile to have that on the record.

Mr. Roy: With respect to what particular consultations there may have been in this particular case, it would not be possible for me to tell, Mr. Chairman, because I am simply not responsible for this area. Perhaps for the purpose of your committee, I could state that it is common practice in the federal government to deal with the provinces on a regular basis on all sorts of issues, including making sure that they are aware of things of that nature, if only to ascertain whether or not there is disagreement.

Je voulais que l'on m'assure qu'il s'agissait là de la formulation normale, liant les provinces, et je voulais savoir si les provinces avaient bien été consultées. M. Roy devrait pouvoir répondre à cette question, et je pense qu'il serait préférable de la consigner dans notre procès-verbal, parce que je ne suis pas la seule à me préoccuper de la chose.

Le président: Merci, sénateur Andreychuk.

Nos témoins d'aujourd'hui sont M. Yvan Roy, du ministère de la Justice, et M. Richard Ouelett, d'Industrie Canada.

Monsieur Roy, vous avez la parole.

M. Yvan Roy, Section des politiques du droit pénal, ministère de la Justice: Monsieur le président, pour répondre à la question posées par le sénateur Andreychuk, nous avons rapidement effectué ce matin quelques recherches portant sur un certain nombre de lois adoptées par le Parlement ces dernières années.

L'article 4 vise à lier Sa Majesté la Reine agissant au nom du Canada, mais aussi au nom des provinces. Cet article est repris tout à fait régulièrement dans les lois fédérales. En fait, nous en avons retrouvé un grand nombre d'exemples et, si le président est d'accord avec ma proposition, je suis tout à fait disposé à remettre à votre greffière une copie des différents textes de loi dans lesquels nous avons retrouvé cette disposition.

Ainsi, comme on peut le voir dans les documents que j'ai ici, c'est une disposition qui est prévue dans les traités internationaux adoptés par le pouvoir exécutif et mis en oeuvre au moyen de l'adoption d'une loi. On la retrouve dans des textes de loi émanant du Sénat et, de manière générale, lorsque l'intention du Parlement est de s'assurer que l'immunité dont bénéficie la Couronne en common law, et que reconnaît la Loi d'interprétation, n'a pas à être utilisée dans les circonstances données.

C'est donc quelque chose qui se fait régulièrement dans un très grand nombre de domaines et, plus particulièrement, lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre un traité international. C'est ce que l'on a fait jusqu'à présent et j'ajouterai qu'il est bon de continuer à le faire à l'avenir.

Le sénateur Andreychuk: J'ai eu la possibilité d'examiner les projets de loi qui comportent déjà cette disposition et je n'ai plus d'inquiétude à ce sujet.

Sur un deuxième point, je m'inquiétais de savoir si en l'espèce les provinces avaient été averties ou consultées. Il serait bon de consigner la réponse dans notre procès-verbal.

M. Roy: Pour ce qui est des consultations qui ont pu avoir lieu sur ce sujet particulier, il ne m'est pas possible de vous répondre, monsieur le président, tout simplement parce que ce n'est pas moi qui suis chargé de la question. Je crois devoir préciser à l'intention de votre comité qu'il est courant que le gouvernement fédéral traite régulièrement avec les provinces de toutes sortes de questions, notamment lorsqu'il s'agit de veiller à ce qu'elles soient informées des choses de cette nature, ne serait-ce que pour s'assurer qu'il n'y a pas de désaccord.

My experience, Mr. Chairman, has been that once we advise the provinces of things of that nature, we seldom get anything in return as to whether or not they would agree. It is more for information purposes that these things have been done. But I cannot vouch for this particular piece of legislation because I am not responsible for it.

The Chairman: This involves a space station, and it might be a bit difficult to find a provincial component to a space station. That is just a thought.

Senator Andreychuk: The enforcement is on provincial legislation.

I made a point yesterday about the terms "space flight" and "flight element" and tying those into the interpretative section. Perhaps Mr. Roy could walk us through that. That would be simpler than my trying to put forth my position again. He did it more succinctly than I did, and I thank him for that.

Mr. Roy: I will do that gladly, Senator Andreychuk. Mr. Chairman, I would invite the members of the committee to go to page 4 of Bill C-4. You will remember that yesterday we discussed at some length the jurisdiction that is to be given to Canadian courts. Under subsection (2.3) of section 7 of the *Criminal Code*, which is the first subsection that you find under clause 11, Canadian courts would take jurisdiction when a Canadian national commits an offence on a space station.

Subsection (2.31) would give Canada jurisdiction to prosecute foreigners on those stations committing certain types of offences. The first type of offence is one that would be threatening the life or security of a Canadian crew member. That is not where the problem lies.

The problem lies with paragraph (b). In the English version, it is drafted in the following fashion.

(2.31) ... if that act or omission

(b) is committed on, or in relation to, a flight element provided by Canada or damages a Canadian flight element.

Senator Andreychuk pointed out to us yesterday that the words "Canadian flight element" are not defined in the legislation. What you have is the definition of "flight element", which is found at the bottom of page 5. That definition has two components: it is provided by Canada or it is provided by one of our partners. In the first half of paragraph of (2.31)(b), where you have a flight element provided by Canada, it is clear that we are talking about the Canadian component, particularly given the discussion that you heard yesterday about the Canadarm. If such a piece of equipment is damaged, we want to be able to go after those people to give Canadian courts jurisdiction.

Senator Andreychuk said that that was fine and dandy, but when you go to "or damages a Canadian flight element", what does that mean? Quite candidly, we were taken aback. So we went

Si j'en crois mon expérience, monsieur le président, lorsque nous informons les provinces de dispositions de cette nature, il est rare qu'elles nous donnent une réponse pour nous indiquer dans quelle mesure elles sont d'accord. On le fait surtout à titre d'information. Toutefois, je ne peux rien affirmer en ce qui concerne ce texte de loi précis parce que je n'en suis pas chargé.

Le président: Il s'agit d'une station spatiale et il serait difficile de trouver une composante provinciale dans une station spatiale. C'est une simple observation.

Le sénateur Andreychuk: L'application relève de la loi provinciale.

J'ai fait référence hier aux expressions «vol spatial» et «élément de vol» en les rapprochant de l'article d'interprétation. M. Roy pourrait peut-être nous guider sur ce point. Ce serait plus simple et cela m'éviterait d'avoir à exposer péniblement toute mon argumentation. Il s'est montré plus précis que moi et je l'en remercie.

M. Roy: Je le ferai avec plaisir, sénateur Andreychuk. Monsieur le président, j'invite les membres du comité à se reporter à la page 4 du projet de loi C-4. Souvenez-vous qu'hier nous avons discuté assez longuement de la compétence qui serait conférée aux tribunaux canadiens. En vertu des dispositions du paragraphe (2.3) de l'article 7 du *Code criminel*, soit le premier paragraphe répertorié par l'article 11, les tribunaux canadiens seront compétents si un ressortissant canadien commet une infraction dans une station spatiale.

Le paragraphe (2.31) rend le Canada compétent lorsqu'il s'agit de poursuivre des étrangers commettant certains types d'infractions dans ces stations. Le premier type d'infractions est celui qui fait courir un risque pour la vie ou la sécurité d'un membre canadien de l'équipage. Cette disposition ne pose aucun problème.

Le problème se trouve à l'alinéa b). Voici comment est rédigé la version anglaise.

(2.31) [...] if that act or omission

b) is committed on, or in relation to, a flight element provided by Canada or damages a Canadian flight element.

Le sénateur Andreychuk nous a fait remarquer hier qu'en anglais l'expression «Canadian flight element» (élément de vol canadien) n'était pas définie dans la loi. La définition qui est donnée, c'est celle de «flight element» (élément de vol), que l'on retrouve au bas de la page 5. Cette définition comporte deux parties: selon que l'élément est fourni par le Canada ou qu'il l'est par l'un de nos partenaires. Dans la première moitié de l'alinéa (2.31)b), qui porte sur un élément de vol fourni par le Canada, il est clair que l'on se réfère à l'élément canadien, surtout à la lumière des discussions que vous avez entendues hier au sujet du bras canadien. Si ce genre d'équipement est endommagé, nous voulons pouvoir poursuivre les responsables en faisant en sorte que les tribunaux canadiens soient compétents.

Le sénateur Andreychuk a fait remarquer que si cette explication était la bonne, que voulait-on dire alors par le fait «d'endommager un élément de vol canadien»? Je dois avouer que

back to our drafters today to see what was intended by those words.

The explanation is quite simple, Mr. Chairman. The drafters were trying to be elegant in their drafting. They did not want to repeat twice in this paragraph "a flight element provided by Canada" so that the section would have read:

(b) is committed on, or in relation to, a flight element provided by Canada or damages a flight element provided by Canada.

The formula that they used for that was to go back to the flight element and refer only to the Canadian element. Is that introducing a measure of ambiguity in the paragraph? We do not think that it does. Senator Andreychuk, I think, is right in pointing out that you have introduced a bit of a discrepancy here. But we think that the discrepancy does not introduce ambiguity, because the only thing that this can be referring to is the Canadian component of the space station, which is the Canadian flight element.

If there were any kind of uncertainty following an explanation like that, as we all know, both versions of an enactment are the law of the land. Judges, if it were to come to that, would, in all likelihood, go to the French version of the piece, which is crystal clear. In all fairness, in hindsight, knowing the concern that was raised by Senator Andreychuk, had we had to write again the English version of (b), we would probably, Mr. Chairman, have gone a different route and have been a little bit less elegant. That is the bottom line from my perspective.

In order to summarize my short presentation, we think that there is no ambiguity in the way this is drafted. There is certainly a discrepancy, and Senator Andreychuk was right in pointing that out; but there is no ambiguity, and any kind of difficulty that might emerge would be clearly, in our view, resolved through a reading of the French version.

Senator Andreychuk: This act, it was pointed out to me yesterday, was drafted in French and translated into English, which is a curious situation in that it is usually the other way around. We have more English translated into French.

Senator Corbin: We have two separate teams now, supposedly.

Senator Andreychuk: We were told that in fact they had been working fairly closely with the French. So when you look at it, it is not ambiguous. I think there is an ambiguity in the English that could be interesting. At the moment, of course, I do not have the expertise to argue what in future on a space station could be a Canadian flight element as opposed to an element provided by Canada. I see a Canadian flight element having to go back to how we define Canadian goods or services, et cetera, and I have not done that. It is less of a point now, having had the opportunity to discuss it, than the discrepancy that I had thought before, that we had actually created a fairly distinct category.

nous sommes restés cois. Nous sommes donc allés demander aujourd'hui à nos rédacteurs ce qu'ils entendaient par cette expression.

L'explication est bien simple, monsieur le président. Les rédacteurs ont voulu faire preuve d'élégance. Ils ne voulaient pas répéter deux fois dans ce même alinéa «un élément de vol fourni par le Canada» ce qui aurait donné la formulation suivante:

b) is committed on, or in relation to, a flight element provided by Canada or damages a flight element provided by Canada.

Ils ont choisi de reprendre la formule élément de vol et de lui ajouter l'adjectif «canadien». Est-ce que cela entraîne une ambiguïté? Nous ne le pensons pas. Le sénateur Andreychuk a raison de faire remarquer que l'on a introduit ici une certaine imprécision. Nous ne considérons pas cependant que cela entraîne une ambiguïté parce que l'on ne peut que se référer à l'élément canadien de la station spatiale, ce qui est bien en fait l'élément de vol canadien.

Lorsqu'il subsiste une certaine imprécision après ce genre d'explication, nous savons tous que les deux versions du texte font force de loi dans notre pays. Si un problème venait à survenir, les juges se référeraient très vraisemblablement à la version française du texte, qui est limpide. Je dois avouer qu'avec le recul, monsieur le président, étant donné les réserves faites par le sénateur Andreychuk, s'il nous fallait rédiger à nouveau la version anglaise de l'alinéa b), il est probable que nous adopterions une solution un peu moins élégante. Voilà le fond du problème en ce qui me concerne.

Pour résumer cette courte intervention, je dirais qu'à notre avis la rédaction actuelle n'entraîne aucune ambiguïté. Il y a bien une imprécision, et c'est à bon droit que le sénateur Andreychuk l'a fait remarquer; toutefois, il n'y a aucune ambiguïté, et tout problème qui serait susceptible de se poser serait facilement résolu, à notre avis, grâce à l'interprétation de la version française.

Le sénateur Andreychuk: Cette loi, on me l'a signalé hier, a été rédigée en français et traduite en anglais, ce qui est étrange car c'est habituellement le contraire que l'on fait. Il y a une majorité de lois anglaises traduites en français.

Le sénateur Corbin: Nous sommes censés désormais avoir deux équipes parallèles.

Le sénateur Andreychuk: On nous a dit qu'en réalité le travail s'est fait en étroite collaboration avec la version française. Donc, lorsqu'on en prend connaissance, il n'y a pas d'ambiguïté. Je considère que la version anglaise présente une ambiguïté qui ne laisse pas d'intriguer. Pour l'instant, bien évidemment, je n'ai pas les compétences qui me permettraient de discuter ce qui pourrait distinguer à l'avenir un élément de vol canadien d'un élément fourni par le Canada dans une station spatiale. Je considère que pour définir un élément de vol canadien il nous faudrait nous reporter à la définition d'expressions telles que biens ou services canadiens, ce que je n'ai pas fait. La question se pose moins maintenant que nous avons eu la possibilité d'en discuter et il n'y a plus ce décalage que j'avais vu auparavant, lorsque j'estimais que nous avions en fait créé une catégorie tout à fait différente.

Something has to be done about it. I do not think we can ignore it. The question is whether it would be appropriate to have an amendment to change the wording from "Canadian flight element" to "flight element provided by Canada", or some alternative. I understand there will be an omnibus bill coming forward soon that would cover this, and if there were a departmental undertaking to clean this section up, that might be another alternative to consider.

Mr. Roy: Mr. Chairman, I would give that undertaking with pleasure, if that helps resolve this matter.

The Chairman: Is that satisfactory, Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: Yes, Mr. Chairman. Those were my four points on that aspect of the bill.

On another point, Senator Carney raised some questions yesterday about the fact that there will be a code of conduct and regulations pursuant to this act, which are in the process of being drafted and which include not only Canada, but all the other countries involved. Clause 10 of the bill was amended in the other House to say:

The Minister shall, by order, amend the schedule to incorporate any amendment to the Agreement as soon as it is feasible after the amendment takes effect, and shall cause the amendment to be laid before Parliament on any of the first fifteen days...

The question to the two officials is whether that would include tabling the code of conduct and/or regulations and whether there would be an undertaking by the department to file those regulations or code of conduct with this committee specifically?

Mr. Roy: Mr. Chairman, the way I read clause 10 as amended is that the section targets the agreement between the partner states. I am going now to clause 9, which is the regulation-making power that you have in the legislation. It says:

The Governor in Council may make regulations that the Governor in Council considers necessary for carrying out the purposes of this Act and giving effect to the Agreement, including the code of conduct and a memorandum of understanding or another implementing arrangement that the Agreement refers to.

That seems to suggest that what Senator Carney was asking for is already provided for in clause 10, if the agreement is to include these other elements.

I note, however, in passing that the president of the agency, who testified before you yesterday, indicated that if this committee was interested in getting these documents, he would be more than willing to make arrangements with your clerk for the purpose of making them available as soon as they become available.

Senator Carney: It is clause 9 that I am talking about. The enabling legislation is set out here, but the regulations that flow from that legislation is what I wanted to have brought to this committee. It is not a question of our asking for it. We would ask, through the Chair, that the regulations together with the code of

Il nous faut faire quelque chose à ce sujet. Je ne pense pas que nous puissions nous désintéresser de la question. Il s'agit de savoir s'il convient d'adopter un amendement pour remplacer dans la version anglaise «Canadian flight element» par «flight element provided by Canada» ou s'il nous faut adopter une autre solution. Je crois savoir que l'on va bientôt adopter un projet de loi d'ensemble sur cette question, et si le ministère s'engageait à revoir la formulation de cet article, ce serait peut-être aussi une solution.

M. Roy: Monsieur le président, je suis tout disposé à prendre cet engagement, si cela peut nous aider à résoudre la question.

Le président: Est-ce que cela vous convient, sénateur Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk: Oui, monsieur le président. Ce sont les quatre observations que je voulais faire sur cette partie du projet de loi.

Sur un autre point, le sénateur Carney s'est interrogée hier sur le fait que l'on allait adopter aux termes d'une disposition de cette loi un code de conduite et une réglementation qui sont en cours de rédaction et qui s'appliquent non seulement au Canada mais aussi aux autres pays concernés. L'article 10 du projet de loi, amendé par l'autre Chambre, dispose:

Dans le cas où l'accord est modifié, il incombe au ministre de modifier l'annexe en conséquence, par arrêté, aussitôt que possible après l'entrée en vigueur de la modification. Il fait déposer le texte de celle-ci au Parlement dans les quinze premiers jours [...]

Je demande à nos deux experts si cela englobe le dépôt du code de conduite ou de la réglementation et si le ministère va s'engager à déposer précisément devant notre comité cette réglementation ou ce code de conduite?

M. Roy: Monsieur le président, tel que je l'interprète, l'article 10 amendé se rapporte à l'accord passé entre les États associés. Je vous renvoie ici à l'article 9, qui s'applique au pouvoir de réglementation prévu dans la loi. Cet article dispose:

Le gouverneur en conseil peut prendre les règlements qu'il estime nécessaires pour l'application de la présente Loi et pour donner effet à l'Accord, notamment au code de conduite, au mémorandums d'accord et aux arrangements d'exécution visés par l'Accord.

Cette disposition semble indiquer que ce que demande le sénateur Carney est déjà prévu à l'article 10 à partir du moment où l'accord doit englober ces éléments supplémentaires.

Je relève cependant en passant que le président de l'agence, qui a témoigné devant vous hier, a indiqué que si votre comité voulait se procurer ces documents, il était tout à fait disposé à s'arranger avec votre greffière pour qu'ils vous soient remis dès qu'ils seront disponibles.

Le sénateur Carney: Je vous parle de l'article 9. La loi générale est bien mentionnée, mais ce sont les règlements d'application que je tiens à faire présenter devant notre comité. Il n'est pas question que nous ayons à le demander. Je demande au président de faire le nécessaire pour que la réglementation ainsi

conduct be referred to this committee in the course of any follow-up to this bill. That is a perfectly ordinary transaction that is carried out with other legislation. It is a simple matter that, at such time as the regulations are drafted, not only do they go to the special committee of cabinet, but they come back to this committee so that we know what the regulations implementing this agreement are.

The Chairman: Senator Carney, I have no problem with that, there being so many regulations, but I have to admit that I have not experienced a situation like this with any other committee that I have been a member of, other than Regulations and Statutory Instruments, but it certainly does not bother me.

Senator Carney: Thank you. It is important for the record to have the regulations, including the code of conduct. I look forward to reading them.

In an enabling act like this, most of the power of the act is in the regulations. Therefore, this committee should know exactly what it is that we are in fact legislating. "When in doubt, regulate" seems to be the motto, because it is a lot easier than bringing in legislation.

[Translation]

Senator Robichaud: I have a supplementary as a follow-up to senator Carney's question. Are we not getting into a process we will never see the end of? In case of a disagreement concerning regulations, which are usually published in the *Canada Gazette* before becoming part and parcel of an act, we refer them back to the Minister who himself refers them back to Cabinet. I think it could be extremely cumbersome if we were to demand that things be done in this particular way.

The Chairman: As you say, I cannot remember an instance where any committee had regulations referred to it. I have no problem with that at this time. I believe that with the help of our clerk and of the Subcommittee on Programs and Procedures we could study the matter. For the time being, I think we should listen to senator Carney's suggestion.

[English]

Senator Carney: There is precedent for it, and I can give you an example from my own experience with the Canadian Environmental Assessment Act, where the regulations that flowed from the enabling legislation were brought back to the committee so that the committee knew how the act was being implemented. That is what I am asking for, because this is new ground.

Senator Lynch-Staunton: I should have been here yesterday, Mr. Chairman, because I think there was someone here who could have answered my questions, which are mainly on the financial side. However, the witnesses are, I believe, the drafters.

I have not been able to find anything in this bill concerning the financial commitment that Parliament is engaging in here. Is there anything in this bill about putting a cap on it or putting a limit on it, or anything along those lines? I understand that figures were given yesterday of \$1.4 billion, I believe, over 20 years, and

que le code de conduite soient renvoyés devant notre comité lors du suivi éventuel de ce projet de loi. C'est une opération tout à fait courante qui se fait pour d'autres textes de loi. Il est de règle qu'au moment où la réglementation est rédigée, non seulement elle soit déposée devant le comité spécial du cabinet, mais qu'elle soit ensuite renvoyée devant notre comité pour que nous sachions quels sont les règlements d'application de cet accord.

Le président: Sénateur Carney, je n'y vois aucun inconvénient, il y a tant de règlements, mais je dois vous avouer que je n'ai encore jamais eu affaire à ce genre de situation devant les autres comités dont j'ai pu faire partie, si ce n'est celui de la réglementation. Toutefois, je n'y vois bien sûr aucun inconvénient.

Le sénateur Carney: Je vous remercie. Je signale, pour qu'il en soit pris acte, qu'il est important que nous ayons la réglementation, y compris le code de conduite. J'attends avec impatience de pouvoir les consulter.

Lorsque l'on a affaire à une loi générale comme celle-ci, la plus grande partie des pouvoirs tirés de la loi s'expriment par la voie de la réglementation. Il faut donc que notre comité sache exactement sur quoi précisément il légifère. La règle semble être «Dans le doute, réglementons» parce que c'est bien plus facile que d'avoir à adopter une loi.

[Français]

Le sénateur Robichaud: J'aurais une question complémentaire à poser suite aux questions du sénateur Carney. Est-ce qu'on ne s'embarque pas dans un processus qui ne finira jamais? Si on n'est pas d'accord avec les règlements, qui sont normalement publiés dans la *Gazette du Canada* avant de faire partie intégrante de loi, on les renvoie au ministre qui les retourne au Conseil des ministres. Il me semble que cela pourrait devenir extrêmement encombrant, si on devrait exiger de procéder de cette façon.

Le président: Comme je vous l'ai dit, je ne me souviens pas d'une situation où les comités reçoivent les règlements. Mais pour le moment, cela ne me dérange pas. Je pense que nous pourrions, avec l'aide du greffier et du sous-comité des programmes et de la procédure, examiner la question. Je crois que pour l'instant nous devrions entendre la suggestion du sénateur Carney.

[Traduction]

Le sénateur Carney: Il y a des précédents, et je peux personnellement vous citer le cas de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, la réglementation d'application de la loi ayant été déposée devant le comité pour que ce dernier sache comment la loi était appliquée. C'est ce que je demande, parce que nous avons affaire à un domaine nouveau.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je regrette de ne pas avoir été là hier, monsieur le président, parce que je pense qu'il y avait quelqu'un qui aurait pu répondre à mes questions, qui touchent principalement au côté financier. Toutefois, je pense que les témoins sont les rédacteurs du projet de loi.

Je n'ai pu trouver dans ce projet de loi aucune disposition touchant les engagements financiers que prend le Parlement. N'y a-t-il aucun plafonnement, aucune limite ou autre disposition du même genre qui soit prévu par ce projet de loi? Je crois savoir que l'on a parlé hier de 1,4 milliard de dollars sur 20 ans et de

\$35 million a year in operating costs. Those estimates are today's estimates in an area that is still hard to estimate.

In five years, those figures could double or they could be halved; we just do not know. In effect, Parliament has committed itself over the next 20 years to devote a minimum of \$1.4 billion to that project. Is that correct?

Mr. Roy: Mr. Chairman, my understanding is that the amount of money that we are talking about has already largely been spent. The president of the agency yesterday indicated that a lot of the work needing to be done has already been done; and, indeed, the Canadarm is something that already exists.

To answer your question more directly as to whether this bill is doing anything on the money side of things, the answer is no. The most important elements, I would say, of this bill are found in clause 11, which is the clause that amends the Criminal Code for the purpose of giving Canadian courts jurisdiction to prosecute these cases.

During the exchange that took place yesterday, it was indicated to the honourable senators that, indeed, if it were not for clause 11, it is not completely clear that there would be a need to have enabling legislation, given the arrangement that already exists. This legislation is not for the purpose of spending more money; it does not give the agency anything of that nature. That is my understanding.

Senator Lynch-Staunton: I will go to the transcript of yesterday and get more details.

The Chairman: As we agreed last night to do the clause-by-clause consideration, perhaps I could proceed.

We are considering Bill C-4, to implement the agreement among the Government of Canada, governments of member states of the European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America concerning cooperation on the Civil International Space Station and to make related amendments to other acts. It has been moved by the honourable Senator Corbin that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-4.

Is it agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, for the purpose of the record here, having had the opportunity to read the transcript from yesterday, for which I thank the reporting staff very much, I would like to restate again what I stated last night: For the reasons I gave yesterday, and as noted in yesterday's transcript, I intend to abstain from the clause-by-clause approval, abstain from the report, and abstain on third reading.

The Chairman: Thank you for clarifying that, Senator Grafstein.

Shall I postpone consideration of the title?

35 millions de dollars par an de frais d'exploitation. Ce ne sont là que des estimations faites aujourd'hui dans un domaine difficile à évaluer.

Dans cinq ans, ces chiffres pourraient doubler ou être deux fois moindres; nous n'en savons rien. En fait, le Parlement s'est engagé à consacrer au moins 1,4 milliard de dollars à ce projet pendant les 20 prochaines années. C'est bien ça?

M. Roy: Si je comprends bien, monsieur le président, cette somme dont nous parlons a d'ores et déjà largement été dépensée. Le président de l'agence nous a indiqué hier qu'une grande partie du travail nécessaire avait déjà été effectuée; d'ailleurs, le bras canadien existe déjà.

Vous me demandez plus précisément si ce projet de loi s'applique plus ou moins au côté financier de l'entreprise, et je vous réponds par la négative. Les dispositions les plus importantes, à mon avis, de ce projet de loi, se trouvent à l'article 11, soit l'article qui modifie le Code criminel en vue de rendre les tribunaux canadiens compétents en cas de poursuite.

Lors de la discussion qui a eu lieu hier, on a fait savoir aux honorables sénateurs qu'en réalité, si ce n'était de l'article 11, il n'est pas garanti que l'on aurait eu besoin d'une loi générale étant donné les dispositions qui existent déjà. Cette loi ne vise pas à verser davantage de crédits; elle ne confère aucun mandat de cette nature à l'agence. C'est mon opinion.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je me reporterai à la transcription des délibérations d'hier pour plus de détails.

Le président: Puisque nous nous sommes entendus hier soir pour passer à l'étude article par article, nous pourrions peut-être commencer.

Nous examinons le projet de loi C-4, portant mise en oeuvre de l'accord conclu entre le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le gouvernement du Japon, le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile et apportant des modifications connexes à d'autres lois. L'honorable sénateur Corbin propose que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-4.

Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, pour que cela soit consigné dans notre procès-verbal, après avoir eu la possibilité de lire la transcription de nos délibérations d'hier, et j'en remercie le personnel chargé de la transcription, je tiens à réaffirmer ici ce que je vous ai dit hier soir: pour les motifs que je vous ai fournis hier et qui sont consignés dans la transcription de nos délibérations d'hier, j'ai l'intention de m'abstenir de la procédure d'autorisation de l'étude article par article, de la rédaction du rapport et de la troisième lecture.

Le président: Merci de cette précision, sénateur Grafstein.

Dois-je remettre à plus tard l'examen du titre?

Hon. Senators: Agreed

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 11 carry?

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, I would suggest that clause 11 could be carried with the understanding that there is an undertaking, which will be noted in our report, that when the omnibus bill is proposed consideration will be given to clarifying further clause 11(2.31)(b) with respect to "Canadian flight element".

The Chairman: I think that that was clearly stated in the testimony of the witnesses.

Senator Andreychuk: I think it should be in our report.

The Chairman: And, yes, it will be in our report.

Senator Carney: I would like to make a suggestion. Sometimes undertakings are contained in a letter to the minister.

The Chairman: I am sure that we can do that.

Senator Grafstein: I am not clear, because of my previous experience on this same point in another committee, whether or not my abstention can be noted in the report. Perhaps we might seek some advice on that; otherwise I would hope that you would bring to the chamber's attention, when you table the report, that it was approved, save and except for one abstention. If that is not possible I would hope to be given the opportunity to raise that point at the report stage. It is important for me to be consistent in saying that I have abstained and to give my reasons for doing so, either then or at third reading.

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 3 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 4 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 5 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 6 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 7 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 8 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 9 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 10 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 11 est-il adopté?

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, je propose que l'on adopte l'article 11 étant entendu que l'on s'est engagé, ce qui sera consigné dans notre rapport, à préciser davantage le sens de l'alinéa 11(2.31)b) pour ce qui est de l'expression en anglais «Canadian flight element» lorsque l'on se proposera d'examiner le projet de loi d'ensemble.

Le président: Je pense que c'est ce qu'ont indiqué clairement les témoignages.

Le sénateur Andreychuk: Je considère que ça doit figurer dans notre rapport.

Le président: Oui, effectivement, ce sera dans notre rapport.

Le sénateur Carney: J'aimerais faire une proposition. Parfois, les engagements figurent dans une lettre envoyée au ministre.

Le président: Je suis sûr que nous pouvons le faire.

Le sénateur Grafstein: Je ne suis pas certain, compte tenu de mon expérience antérieure sur ce même point devant un autre comité, que mon abstention puisse être consignée dans le rapport. Nous pourrions peut-être demander conseil sur ce point; sinon, j'espère que vous porterez à l'attention de la Chambre, lorsque vous déposerez le rapport, qu'il a été approuvé avec une abstention. Si ce n'est pas possible, j'espère avoir la possibilité de le signaler à l'étape du rapport. Il m'apparaît important d'être logique avec moi-même et de dire que je me suis abstenu en précisant les raisons qui m'ont amené à le faire, soit à ce moment-là, soit au moment de la troisième lecture.

The Chairman: Senator Grafstein, the usual procedure is that at report stage you are completely free to speak and make your position known.

Honourable senators, shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 12 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: carried. Shall the schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall I report to the Senate that Bill C-4 has been adopted without amendment?

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, I hate to interrupt again, but Senator Carney has quite rightly pointed out that we should also have a letter to minister; perhaps in the same letter we could request that the regulations be tabled.

The Chairman: Senator Andreychuk, that will be in the minutes and certainly that is what we will do.

Senator Corbin: Senator Carney, you do not want the draft regulations. You want the regulations as published in the *Canada Gazette*.

Senator Carney: I want the first-phase regulations, which is when they are first published in the *Canada Gazette*, because by the time they are published for the second time they are the law and there is nothing we can do if we have a concern. The committee should be sent the regulations at the time they are gazetted for the first time.

The Chairman: I have no problem with any of that, but I should like to continue this procedure, because it does not look good in the midst of the minutes to have an add-on. It is in the minutes that we will do this.

Senator Carney: And it will be conveyed to the minister so that it does not get lost?

The Chairman: It will be conveyed to the minister in the way in which you have suggested.

Senator Taylor: I do not see why Senator Carney's proviso cannot be included in the report we file. That would, for two reasons, be better than just saying it is in the minutes. First, it will attract attention in the House, when they look at it; second, it will attract the attention of the media, and, consequently, is more likely to get done.

Le président: Sénateur Grafstein, il est de règle qu'à l'étape du rapport vous ayez toute liberté pour vous exprimer et faire connaître votre point de vue.

Honorables sénateurs, l'article 11 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 12 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 13 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'annexe est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. Dois-je communiquer au Sénat que le projet de loi C-4 a été adopté sans amendement?

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, je suis désolée de devoir vous interrompre à nouveau, mais le sénateur Carney a fait remarquer tout à fait judicieusement qu'il nous faut aussi envoyer une lettre au ministre; nous pourrions aussi demander dans cette même lettre que l'on dépose la réglementation.

Le président: Sénateur Andreychuk, ce sera dans notre procès-verbal et nous ne manquerons pas de le faire.

Le sénateur Corbin: Sénateur Carney, ce ne sont pas les projets de règlement que vous voulez. Vous voulez les règlements tels qu'ils sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

Le sénateur Carney: C'est la première mouture des règlements que je veux, lorsqu'ils sont publiés pour la première fois dans la *Gazette du Canada*, étant donné que lorsqu'ils sont publiés pour la deuxième fois ils font désormais force de loi et il n'y a plus rien que nous puissions faire s'il y a des problèmes. Il faudrait que les règlements soient renvoyés devant le comité lorsqu'ils sont publiés pour la première fois dans la *Gazette*.

Le président: Je ne vois rien à redire à tout cela, mais il nous faut poursuivre, parce qu'il n'est pas bon de faire une digression en plein milieu de nos délibérations. C'est dans notre procès-verbal que cela doit figurer.

Le sénateur Carney: Et la chose sera communiquée au ministre pour qu'on ne l'oublie pas?

Le président: Elle sera communiquée au ministre comme vous l'avez indiqué.

Le sénateur Taylor: Je ne vois pas pourquoi la condition fixée par le sénateur Carney ne figurerait pas dans le rapport que nous allons déposer. Il serait préférable d'agir ainsi plutôt que de se reporter simplement au procès-verbal, et cela pour deux raisons. Tout d'abord, on attirera ainsi l'attention de la Chambre, lorsqu'elle examinera le rapport et, en second lieu, les médias en prendront connaissance et il est donc plus probable que cela sera suivi d'effet.

The Chairman: I see no reason why that cannot be done in the speech reporting the bill to the senate. However, Bill C-4 has been adopted without amendment. I do not think the members want an amendment, because, of course, then the bill would have to go back to the House of Commons. There is a clear understanding of what Senator Carney has said.

Senator Grafstein: On the same point, Mr. Chairman, there are two practices here and both are fair.

I believe Senator Andreychuk will recall that in the Committee on Legal and Constitutional Affairs we had a healthy discussion several times with regard to approving a bill without amendment. The practice adopted in that committee was to include the directions or acknowledgements received in the heart of the report, because that is the document that is tabled and is found in the Journals. Other documents are advisory, but a report has a different standing.

I do not think the staff would have a problem in incorporating a paragraph or so in the report, and it could be left to the steering committee to come up with the appropriate wording so that it would not have to come back to committee. That could be done expeditiously.

That was the practice we eventually arrived at, after a long debate, in the Committee on Legal and Constitutional Affairs. I see Senator Andreychuk nodding her agreement; she was part of those discussions. The committee then concluded that it would be more appropriate to incorporate such comments and undertakings not only in a letter, but also in the heart of the report.

The Chairman: Senator Grafstein, I went through this report clause by clause, which some committees apparently do not do, precisely so that people could speak up at a particular clause, and Senators Andreychuk and Carney did so. That does not alter the fact that we are a committee reporting a bill unamended. We have a clear understanding, it seems to me, of what Senator Carney and Senator Andreychuk have suggested, and there is agreement that that is what we will do.

In the meantime, we do have parliamentary procedures and one of them is that I have to move on to the next step in order to have this bill reported unamended.

My next question is: Shall I report to the Senate that Bill C-4 has been adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Andreychuk: With a paragraph putting the two points that Senator Grafstein has just put and adopting the procedure that we have done routinely in Constitutional and Legal Affairs, because it is for the benefit and assistance of the Senate to understand.

Le président: Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas préciser la chose dans le discours accompagnant le renvoi du projet de loi devant le Sénat. Il n'en reste pas moins que le projet de loi C-4 a été adopté sans amendement. Je ne pense pas que les membres du comité souhaitent qu'un amendement soit apporté puisqu'il faudrait alors, bien entendu, que le projet de loi soit renvoyé devant la Chambre des communes. Nous avons tous bien compris ce qu'entendait dire le sénateur Carney.

Le sénateur Grafstein: Justement sur cette question, monsieur le président, il y a deux façons de procéder qui sont toutes deux raisonnables.

Le sénateur Andreychuk se souviendra, je pense, qu'à plusieurs reprises nous avons longuement discuté au sein du comité des affaires juridiques et constitutionnelles de l'approbation d'un projet de loi sans amendement. Ce comité a pris pour habitude de faire figurer les directives ou les engagements reçus dans le corps même du rapport parce que c'est ce document qui est déposé et que l'on retrouve dans les publications. Les autres documents sont consultatifs, mais un rapport n'a pas le même statut.

Je ne crois pas que le personnel éprouve la moindre difficulté à faire figurer un paragraphe ou deux dans le rapport, et il appartiendra alors au comité directeur de trouver la bonne formulation pour que l'on n'ait pas à renvoyer le rapport devant le comité. Cela pourrait se faire très facilement.

C'est la façon de procéder sur laquelle nous avons fini par nous entendre après un long débat au sein du comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Je vois que le sénateur Andreychuk approuve de la tête; elle a participé à ces discussions. Le comité avait conclu à l'époque qu'il serait préférable, en plus de faire figurer ces commentaires et ces engagements dans une lettre, de les consigner dans le corps du rapport.

Le président: Sénateur Grafstein, j'ai procédé à une étude article par article avant de faire rapport, ce que ne font pas apparemment tous les comités, précisément pour que les participants puissent intervenir sur tel ou tel article, ce qu'ont fait les sénateurs Andreychuk et Carney. Il n'en reste pas moins que notre comité renvoie ici un projet de loi sans amendements. Nous avons parfaitement compris, il me semble, ce que proposent les sénateurs Carney et Andreychuk, et nous nous entendons sur ce que nous allons faire.

Pour autant, il nous faut suivre la procédure parlementaire et plus précisément passer à l'étape suivante afin de renvoyer ce projet de loi sans amendements.

Ma question est donc la suivante: dois-je faire rapport au Sénat en indiquant que le projet de loi C-4 a été adopté sans amendements?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Andreychuk: Avec un paragraphe portant sur les deux points que vient de mentionner le sénateur Grafstein et en adoptant la procédure employée couramment au sein du comité des affaires juridiques et constitutionnelles pour que le Sénat puisse bien comprendre la situation.

Senator Carney: In the Energy and Environment Committee, we once had a bill before us that contained 31 errors in the translation. Senator Hayes was the chairman and I was the deputy chairman. We were faced with a choice: either to make 31 amendments or to write a letter to the minister asking for a commitment. We wrote the letter, saying, "We will pass this bill subject to your promise that within the year you will correct the 31 errors in the translation."

Since the clerk wrote that letter the first time, I am sure that she is competent to write the letter the second time, so that you can move on with your agenda. We can have the confidence of the clerk that she will write the necessary report and the necessary letter, because she has done it before.

The Chairman: Thank you, Senator Carney. It is moved by the Honourable Senator Corbin that Bill C-4, an act to amend the agreement among the Government of Canada, be reported. Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We will move on to the next order of business today, honourable senators. It concerns Bill S-3, to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

As senators are aware, the fact that we are dealing with this bill is somewhat unusual in that, as a tax convention bill, it was routinely sent to the Committee on Banking, Trade and Commerce, where it was duly reported without amendment; nevertheless the bill has now been referred to us for our consideration.

I would ask our witnesses to introduce themselves and give us a brief description of the bill.

Mr. Brian Ernewein, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance: Thank you Mr. Chairman. My name is Brian Ernewein. I am Director of the Tax Legislation Division in the Tax Policy Branch of the Finance Department.

I am joined by my colleague, David Sénécal, who is with the same division and is head of our treaty negotiation section in the Tax Policy Branch.

Ms Ann Collins, Director, Eastern Europe Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman, my name is Ann Collins. I am Director of the Eastern Europe Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Ms Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality, Department of Foreign Affairs and International Trade: My name is

Le sénateur Carney: Au sein du comité de l'énergie et de l'environnement, il nous est arrivé d'étudier un projet de loi contenant 31 erreurs de traduction. Le sénateur Hayes était le président du comité et j'étais la vice-présidente. Il nous fallait faire un choix: procéder à 31 amendements ou rédiger une lettre à l'intention du ministre pour lui demander de prendre un engagement. Nous lui avons envoyé une lettre pour lui préciser: «Nous adopterons ce projet de loi sous réserve que vous vous engagiez à corriger les 31 erreurs de traduction dans le cours de l'année.»

Puisque c'est la greffière qui avait rédigé cette lettre la première fois, je suis sûre qu'elle est compétente pour en rédiger une seconde, et nous pourrons passer ainsi à la suite de notre ordre du jour. Nous pouvons être sûrs que la greffière saura rédiger le rapport et la lettre nécessaires, parce qu'elle l'a déjà fait auparavant.

Le président: Merci, sénateur Carney. L'honorable sénateur Corbin propose que le projet de loi C-4, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord, soit renvoyé devant le Sénat. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Honorables sénateurs, nous allons passer au point suivant de notre ordre du jour. Il s'agit de l'étude du projet de loi S-3, mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Les sénateurs doivent savoir qu'il s'agit ici d'une procédure assez inhabituelle puisque ce projet de loi, qui porte sur une convention fiscale, a été envoyé comme il se doit devant le comité des banques et du commerce, qui a normalement renvoyé sans amendements devant le Sénat, néanmoins, ce même projet de loi a été ensuite renvoyé devant nous pour que nous l'examinions.

Je vais demander à nos témoins de se présenter et de nous décrire rapidement le projet de loi.

M. Brian Ernewein, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances: Merci, monsieur le président. Je m'appelle Brian Ernewein. Je suis directeur de la Division de la législation de l'impôt au sein de la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances.

J'ai à mes côtés mon collègue David Sénécal, qui appartient à la même division et qui est le chef de la section de négociation des traités au sein de la Direction de la politique de l'impôt.

Mme Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président, mon nom est Ann Collins. Je suis directrice de la Direction de l'Europe de l'Est au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Mme Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme, ministère des Affaires étrangères

Adèle Dion. I am the Director of the Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Mr. Ernewein: Mr. Chairman, you had invited us to be brief and I am happy to accept the invitation. We appeared before the Banking Committee a week ago today to discuss the contents of the tax treaties. As you indicated, it is normally the Banking Committee before whom we appear in the Senate to explain and answer questions in relation to bills to implement the tax treaties we negotiate.

As you have identified, in this circumstance we have nine agreements in the bill. Seven of those represent brand new treaties — that is, treaties with countries we have not had treaties with before, or at least not directly; two of them are agreements with countries with which we have had prior agreements. In the case of Luxembourg it is a new treaty, but it is a replacement of an existing one; in the case of Japan it is a protocol or a set of amendments to the existing treaty.

The basic purpose of tax treaties, as is stated in almost all of their preambles, is the elimination of double taxation and the prevention of fiscal evasion. We are quite confident in saying that all of these treaties would serve those tax policy objectives. There are differences between the treaties but, in the main, they all have the same general thrust. They all limit the application of withholding taxes that each country can impose on certain categories or classes of income being paid to residents of the other country.

The principal classes of income to which my comments would apply are dividends, interest and royalties. Generally, rates applying between 5 per cent and 15 per cent of the total payment are subject to withholding tax in the country from which the payment is made; the country where the person receiving the income resides taxes the income at whatever domestic rates apply.

As I have mentioned, and as you have mentioned as well, Mr. Chairman, we have already been before the Banking Committee, where we addressed, we hope, questions as to the details and the contents of the various treaties. My understanding, and I hope it is not a misunderstanding on my part, is that this committee's interest is in discussing the existence of a proposed agreement between one or more countries, not on the basis of tax policy issues, but on the basis of other possible considerations.

I should perhaps stop there and offer to answer any questions in relation to the contents of any of the agreements that form part of this bill; if there are then questions on other aspects of our relations with other countries beyond the question of tax policy, perhaps my colleagues from Foreign Affairs could speak to those.

Senator Andreychuk: Are we going to hear from the representatives of the Department of Foreign Affairs?

et du Commerce international: Je m'appelle Adèle Dion. Je suis la directrice de la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

M. Ernewein: Monsieur le président, vous nous avez invité à être brefs et je répondrai avec plaisir à cette invitation. Nous avons comparu il y a une semaine aujourd'hui devant le comité des banques pour discuter du contenu des traités fiscaux. Comme vous venez de l'indiquer, c'est normalement devant le comité sénatorial des banques que nous comparaissons pour exposer les projets de loi et répondre aux questions touchant l'application des traités fiscaux que nous négocions.

Comme vous l'avez indiqué, ce projet de loi regroupe en l'espèce neuf ententes. Sept d'entre elles se rapportent à de tous nouveaux traités — en l'occurrence, à des traités passés avec des pays avec lesquels nous n'avions aucun traité auparavant, ou du moins pas directement — et deux autres ententes s'appliquent à des pays avec lesquels nous avons déjà une entente. Pour ce qui est du Luxembourg, il s'agit d'un nouveau traité, qui remplace cependant un traité antérieur; dans le cas du Japon, il s'agit d'un protocole d'entente ou d'une série d'amendements apportés au traité existant.

Comme l'indique presque tous les préambules, les traités fiscaux ont principalement pour but d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale. Nous sommes bien persuadés que tous ces traités nous permettront d'atteindre ces objectifs de politique fiscale. Ces traités présentent entre eux certaines différences mais, dans l'ensemble, ils répondent tous à la même finalité. Ils limitent tous le montant des impôts pouvant être retenus à la source par chaque pays sur certaines catégories de revenus versés aux résidents de l'autre pays.

Les principales catégories de revenus auxquelles je me réfère sont les dividendes, les intérêts et les redevances. De manière générale un pourcentage de 5 à 15 p. 100 du montant total est retenu à la source par le pays dans lequel le paiement est effectué; le pays dans lequel la personne résidente reçoit le revenu correspondant impose ce revenu au taux applicable sur le territoire concerné.

Comme je vous l'ai précisé, et comme vous l'avez indiqué par ailleurs, monsieur le président, nous sommes déjà allés devant le comité des banques répondre comme il se doit, nous l'espérons, aux questions portant sur le contenu détaillé des différents traités. Je crois comprendre, et j'espère ne pas me tromper, que votre comité souhaite pour sa part discuter des questions soulevées par les accords proposés entre un ou plusieurs pays, non pas en matière fiscale, mais éventuellement sur d'autres plans.

Je vais peut-être m'arrêter ici et me préparer à répondre aux questions portant éventuellement sur le contenu de l'un des accords qui fait partie de ce projet de loi; s'il y a ensuite des questions portant sur nos relations avec ces autres pays sous un autre angle que celui de la politique fiscale, mes collègues des Affaires étrangères pourront peut-être vous répondre.

Le sénateur Andreychuk: Allons-nous entendre les représentants du ministère des Affaires étrangères?

The Chairman: Ms Collins, would care to say a few words about the bill?

Ms Collins: Once again, please correct us if we are wrong, but it is our understanding that there were some questions raised in particular about the proposed agreement with Uzbekistan. In that light, perhaps a bit of background is in order.

Canada signed a double taxation agreement with the USSR in 1985. At the time of the dissolution of the Soviet Union, most of the states chose to not be successor states to that treaty and Uzbekistan was one that chose not to be a successor state. Consequently, new agreements had to be negotiated with the newly independent states of the former Soviet Union.

Following a mutual agreement in 1994 to pursue discussions on a double taxation agreement, negotiations between Canada and Uzbekistan got underway in 1995. The initiative was in response to Canadian companies' interest in, and their sense of the potential of, the market in Uzbekistan, particularly in the natural resource sector. Uzbekistan is one of the world's largest gold producers; it has significant deposits of the minerals: copper, silver, and zinc; and it also has considerable natural gas reserves. It was considered a market of potential for Canadian companies.

Legal instruments such as double taxation agreements safeguard the interests of Canadian companies and individuals by providing them with greater clarity and predictability when they choose to develop business in, in particular, difficult and challenging markets like those in the former Soviet Union.

Canadian companies continue to be interested in Uzbekistan, although trade with that country has been modest to date. The negotiation of a double taxation agreement is consistent with our policy to encourage economic and other reforms in the countries of the former Soviet Union to help to promote their transition to market-based economies. These types of instruments help to promote transparency, predictability and respect for the rule of law in our bilateral economic relations.

Ms Dion: Perhaps it would help if I added a few general comments about our overall policy approach to human rights and foreign policy.

Canada's approach to human rights since 1986, and through successive Canadian governments, has been one of engagement and dialogue. Very much as my colleague has said, in engaging and dialoguing on a variety of levels with countries where we have human rights concerns, we attempt to promote transparency, adherence to the rule of law, and a stable environment both in the country itself and within the international community as a whole. We do consider that a stable and peaceful international environment is one where there is greater potential both for monitoring human rights performance in countries and for promoting full respect of international human rights standards.

Le président: Madame Collins, voulez-vous dire quelques mots au sujet du projet de loi?

Mme Collins: J'espère ne pas me tromper, mais il me semble qu'à nouveau un certain nombre de questions ont été soulevées plus particulièrement au sujet de l'accord que l'on se propose de signer avec l'Ouzbékistan. Il serait peut-être bon sur ce point de rappeler quelle est la situation.

En 1985, le Canada a signé avec l'URSS un accord portant sur les doubles impositions. Lors de la dissolution de l'Union soviétique, la plupart des États ont décidé de ne pas continuer à être parties prenantes à ce traité, ce qui a été le cas de l'Ouzbékistan. Par conséquent, de nouveaux accords ont dû être négociés avec les nouveaux États indépendants de l'ancienne Union soviétique.

Des négociations ont été entreprises en 1995 entre le Canada et l'Ouzbékistan à la suite de la signature en 1994 de l'accord mutuel visant à poursuivre les discussions sur la signature d'un accord portant sur les doubles impositions. Cette entreprise a été menée à l'initiative des sociétés canadiennes, qui s'intéressaient au potentiel offert par le marché de l'Ouzbékistan, notamment dans le secteur des ressources naturelles. L'Ouzbékistan est l'un des principaux producteurs d'or du monde; il a d'importants gisements de cuivre, d'argent et de zinc ainsi que d'énormes réserves de gaz naturel. Ce pays était considéré comme un marché potentiel par les sociétés canadiennes.

Des textes juridiques tels que les accords portant sur les doubles impositions protègent les intérêts des particuliers et des sociétés canadiennes en leur donnant davantage de garanties et de certitude lorsqu'ils cherchent à mettre sur pied des entreprises, plus particulièrement sur les marchés difficiles et pleins de surprises des pays de l'ancienne Union soviétique.

Les sociétés canadiennes continuent à s'intéresser à l'Ouzbékistan même si les échanges avec ce pays sont restées modestes jusqu'à présent. La négociation d'un accord portant sur les doubles impositions est conforme à notre politique, qui vise à favoriser les réformes économiques et autres dans les pays de l'ancienne Union soviétique pour aider ces pays à passer à une économie de marché. Ce genre de texte favorise la transparence, apporte des garanties et fait respecter l'application du droit dans nos relations économiques bilatérales.

Mme Dion: Il serait peut-être bon que j'ajoute quelques commentaires d'ordre général sur l'ensemble de notre politique touchant les relations entre les droits de la personne et la politique étrangère.

Depuis 1986, tous les gouvernements qui se sont succédé au Canada préconisent l'engagement et le dialogue en ce qui a trait aux droits de la personne. Comme l'a très bien dit mon collègue, lorsque nous engageons le dialogue à différents niveaux avec les pays dont la politique en matière de droits de la personne nous préoccupe, nous nous efforçons de favoriser la transparence, le respect de l'État de droit ainsi qu'un environnement stable aussi bien à l'intérieur du pays lui-même qu'à l'échelle de la communauté internationale tout entière. Nous sommes effectivement convaincus que pour disposer d'un environnement international stable et en paix il faut pouvoir contrôler ce que font

Because Canada is a mid-sized trading nation, the government's view has been and continues to be that our interests are best served through such active support and engagement in promoting international human rights standards both bilaterally, with countries such as the countries of the former Soviet Union, and at the multilateral level.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, for the sake of clarity, it is not quite accurate to say that all of the double taxation agreements have gone to the Banking Committee, because certainly this committee has dealt with one series of taxation agreements. There is a growing understanding that there is more to these agreements than just the financial aspects. There are implications on foreign policy and on other issues that are dealt with in the main by this committee. That is why we have taken an interest in this bill.

At the last go-round there were two areas that certainly preoccupied me and other members of this committee. Certainly, businesses want to get the best tax advantage possible for themselves, and avoidance of double taxation is an obvious choice. I do not need to go into that. However, I am not sure that all businesses, particularly smaller businesses, are aware of the fact that once you enter into a double taxation agreement, the other country gets access to information about you and your company.

We know that the agreement points out where and how that information can be obtained and dealt with and whom it can be disclosed to; but our concern has been, and continues to be, whether your department does a sufficiently good investigation to determine whether the reciprocating country has the capacity, institutions, capability and track record to ensure that their level of confidentiality and adherence to the taxation agreement will be the same as it is in Canada? We previously sounded a warning that we would want to know that that had been done on a case-by-case basis before we would agree to proceed.

Another and equal concern is that, once you make that assessment on institutions, we want to be sure that the other country is one that Canada should be promoting trade in. While I appreciate the comment by Ms Dion that this could be a tool for promoting transparency and the rule of law, equally, we do not want to be doing "business as usual" with a government that has intolerable levels of human rights abuses.

In other words, we have to draw the line somewhere and we have to make choices. The country that has been singled out by some members of our caucus is Uzbekistan.

I would like, first of all, a series of answers as to whether an assessment has been made, country by country, of the ones listed here to determine that they have sufficient institutions, practices,

les différents pays en matière de droits de la personne et promouvoir le respect total des règles internationales en matière de droits de la personne.

Le Canada étant un pays commerçant de taille moyenne, le gouvernement estime, aujourd'hui comme hier, que nous avons tout intérêt à défendre activement et à promouvoir le respect des règles internationales en matière de droits de la personne tant au niveau bilatéral, avec des pays tels que ceux de l'ancienne Union soviétique, qu'au niveau multilatéral.

Le sénateur Andreychuk: Pour que tout soit bien clair, monsieur le président, il n'est pas tout à fait juste de dire que tous les accords portant sur les doubles impositions ont été renvoyés devant le comité des banques, parce qu'il est certain que notre comité s'est penché sur une série d'entre eux. On se rend de plus en plus compte que ces accords ne se limitent pas à des considérations financières. Ils ont des répercussions sur la politique étrangère et dans d'autres domaines dont s'occupe principalement notre comité. C'est pourquoi nous nous sommes intéressés à ce projet de loi.

La dernière fois, il y a deux domaines qui n'ont pas manqué de nous préoccuper, moi et d'autres membres de notre comité. Bien évidemment, les entreprises veulent bénéficier du meilleur traitement fiscal possible et il est normal qu'elles cherchent à éviter la double imposition. Je n'ai pas besoin de m'étendre sur la question. Toutefois, je ne suis pas sûr que toutes les entreprises, notamment les petites entreprises, soient conscientes du fait qu'une fois que l'on a adopté un accord sur les doubles impositions, l'autre pays a accès à l'information sur l'entreprise et sur ses responsables.

Nous savons que l'accord précise où et de quelle manière vont être obtenus ces renseignements, comment ils vont être traités et à qui ils vont être divulgués; toutefois, nous ne sommes toujours pas convaincus que votre ministère ait procédé à une enquête suffisamment approfondie pour déterminer dans quelle mesure le pays qui accorde un traitement réciproque a la capacité, les institutions, les moyens et les antécédents lui permettant de nous garantir le même niveau de confidentialité et de respect des accords fiscaux qu'au Canada. Nous avons émis précédemment des réserves en disant que nous voulions savoir ce qui avait été fait dans chaque cas avant que nous acceptions de donner suite à notre étude.

Ensuite, et c'est tout aussi important, une fois que l'on se sera prononcé sur ces institutions, nous voulons nous assurer que l'autre pays mérite de commercer avec le Canada. Certes, Mme Dion nous dit bien qu'un tel instrument devrait servir à promouvoir la transparence et le respect de l'État de droit, mais nous ne voulons pas non plus «commercer comme si de rien n'était» avec un gouvernement qui enfreint de manière intolérable les droits de la personne.

Autrement dit, il nous faut nous fixer certaines limites et faire des choix. C'est l'Ouzbékistan que certains membres de notre groupe parlementaire ont montré du doigt.

J'aimerais tout d'abord obtenir une série de réponses à la question de savoir si l'on a procédé à une évaluation, pour chacun des pays figurant dans la liste qui nous est donnée ici, afin de

safeguards and track records to give us confidence that they will abide by the agreement.

Second, has the Department of Foreign Affairs, as was noted in our previous report, made an assessment on the desirability of entering into a bilateral agreement, having surveyed the human rights record case by case?

Mr. Ernewein: I will begin and then turn it over to my colleagues from Foreign Affairs. I speak only from my personal experience in appearing before the Banking Committee. I believe the majority of treaty bills go before the Banking Committee. I had not meant to say that they exclusively go before the Banking Committee. I stand to be corrected if perhaps the majority do not, although I think that is actually the case, but certainly they have not been exclusively before them, and we recognize the interest of this committee in the contents and implementation of our treaties, including tax treaties.

On the substantive question, the question is quite rightly put. If we cannot place reliance on the tax administration that the other country has, then we cannot attach much value to the exchange-of-information provisions with them. We would have doubtful ability to get information from them on the occasions we would like to have the information coming in this direction, and we would have no confidence in what they were doing with the information we might send them.

With respect to the nine countries covered by this treaty, seven are new treaties for us, so we do not have experience with them directly in terms of exchange of information. Implementation of the agreements is what is required before we can even begin to develop such experience. However, in determining whether or not it is appropriate to enter into such a treaty, to start such a process we consult formally and informally — sometimes more productively through the latter route — our other treaty partners and trading partners, particularly through the OECD, where the Committee of Fiscal Affairs has a working group devoted exclusively to the negotiation, implementation and ongoing revision of tax treaties.

When a treaty is implemented, which includes an exchange-of-information provision, it is not the case that Revenue Canada immediately opens up its databanks to the other country. These are questions of individual application and that will only be done by the Canada Customs and Revenue Agency on a one-by-one basis. In general, there may be other arrangements with countries with which we have had a longstanding relationship, but certainly, for any of the new treaty countries, it would be done on the basis of a particular taxpayer with respect to a particular piece of information.

Exchange of information is only undertaken if there is confidence in advance that it will be used only for the intended purposes, the administration of the other country's tax system, and should that reasonable projection — it is not even a presumption

déterminer si leurs institutions, leurs méthodes, leurs mesures de protection et leurs antécédents sont suffisamment bons pour nous garantir qu'ils vont respecter les clauses de l'accord.

En second lieu, est-ce que le ministère des Affaires étrangères, comme nous l'avions mentionné dans notre rapport précédent, a procédé à une évaluation, après s'être penché sur la situation relative aux droits de la personne dans chaque cas, pour pouvoir juger de l'opportunité de signer un accord bilatéral?

M. Ernewein: Je vais commencer et je passerai ensuite la parole à mes collègues des Affaires étrangères. Je vous fais part uniquement de mon expérience personnelle à la suite de ma comparution devant le comité des banques. Je crois que la majorité des projets de loi portant sur des traités sont renvoyés devant le comité des banques. Je n'ai jamais voulu laisser entendre que c'était toujours le cas. Vous me corrigerez si ce n'est pas la majorité d'entre eux, mais je crois qu'il en est bien ainsi. Quoi qu'il en soit, ce n'est certainement pas le cas de tous et nous reconnaissons tout l'intérêt que porte votre comité au contenu et à l'application de nos traités, notamment des traités fiscaux.

Quant au fond, vous avez raison de poser la question en ces termes. Si nous ne pouvons pas faire confiance à l'administration fiscale de l'autre pays, nous ne pouvons plus accorder un grand intérêt aux dispositions prévoyant un échange d'information avec celui-ci. Nous pourrions difficilement obtenir de l'information de sa part quand nous en avons besoin, et nous ne pourrions aucunement lui faire confiance quant au traitement de l'information que nous sommes susceptibles de lui fournir.

Quant aux neuf pays visés par ce traité, sept d'entre eux signent avec nous pour la première fois un traité de sorte que nous n'avons pas fait directement l'expérience d'un échange d'information avec eux. Avant même de pouvoir parler d'une telle expérience, il nous faut mettre en application les accords. Toutefois, lorsque nous cherchons à déterminer s'il est justifié ou non de signer un traité de ce type, avant de nous lancer dans une telle opération, nous consultons officiellement et officieusement — la deuxième voie est parfois plus productive — les autres pays ayant signé des traités avec nous et nos autres partenaires commerciaux, notamment dans le cadre de l'OCDE, dont le comité des affaires fiscales s'est doté d'un groupe de travail consacré exclusivement à la négociation, la mise en oeuvre et la révision permanente des traités en matière fiscale.

Lorsqu'un traité est mis en oeuvre, ce qui englobe l'application d'une disposition prévoyant un échange d'information, Revenu Canada ne met pas immédiatement ses banques de données à la disposition de l'autre pays. Il s'agit de traiter des demandes individuelles et cela n'est fait qu'au coup par coup par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. De manière générale, d'autres dispositions peuvent avoir été prises avec les pays avec lesquels nous entretenons des relations depuis longtemps, mais il est évident que dans le cas des nouveaux pays signataires de traités, il s'agira de traiter le dossier d'un contribuable en particulier faisant appel à un type d'information donné.

Il n'y aura échange d'information que si l'on sait pertinemment à l'avance que cette information ne sera utilisée que dans le but prévu par l'administration des impôts de l'autre pays et au cas où cette attente raisonnable — il ne doit pas s'agir d'une simple

— that reasonable projection prove wrong and in fact the information is not used for the purpose expressed or expressly applied under the income tax treaty, further information will not be exchanged. The Canada Customs and Revenue Agency will not send information again, at least not until their concerns are resolved.

In the case of all the countries we have before us here, our understanding through our contacts at OECD, through the CCRA, are such that we do not have any reason to believe that the other country will not be able to comply with the exchange-of-information provisions; that is to say, we have no reason to believe that they will not be able to provide information to us on request and we have no reason to believe that they will not use information we provide to them only for the intended purposes. If there is any information that comes to us or, more precisely, to the CCRA, in terms of any abuse of information that has been obtained from any country, including Canada, I can only assure you that there will not be any further exchange of information until that concern is resolved.

The Chairman: The other half of the question was on human rights.

Mr. David Sénécal, Acting Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance: It is important to remember that we are not unique in negotiating a treaty with Uzbekistan. The majority of OECD countries now have a treaty with Uzbekistan, either by virtue of the fact that they continue to apply the treaty that they had with the USSR or because they have negotiated new treaties. That includes the United States, Japan, Germany and Belgium. We are in constant contact with these people, and there has been no indication that they have had any troubles to date.

The United States is going beyond just applying the old USSR treaty. It is my understanding that they are currently negotiating a new treaty with Uzbekistan. I doubt that that would be the case if they had had a bad experience using the treaty with the former USSR.

Ms Dion: Obviously, I cannot speak to the ultimate desirability of entering into a bilateral agreement; that is the decision of the Minister of Finance in consultation with my minister. However, perhaps I could just say a few things about the international standards that apply equally to Canada and to Uzbekistan.

Uzbekistan has ratified all six major human rights agreements. There is an international legal framework to which they are accountable and treaty committees to which they are expected to report and which will monitor their human rights performance on an ongoing basis.

Uzbekistan also is a member of the Organization for Security and Cooperation in Europe, as is Canada, and the OSCE does have human rights monitoring mechanisms. Of course, Uzbekistan

supposition — au cas où cette attente raisonnable ne serait pas respectée et où en fait l'information ne serait pas utilisée dans les buts expressément prévus par le traité d'imposition des revenus, on arrêtera là toute l'échange d'information. L'Agence des douanes et du revenu du Canada ne communiquera plus de renseignements, du moins tant que l'on n'aura pas répondu à ses objections.

Pour ce qui est de chacun des pays répertoriés ici, il ressort de nos contacts pris au sein de l'OCDE, par l'intermédiaire de l'ADRC, que nous n'avons aucune raison de croire que l'autre pays serait dans l'incapacité de respecter les clauses s'appliquant à l'échange d'information; en l'occurrence, nous n'avons aucune raison de croire qu'il ne réussira pas à nous fournir des renseignements à la demande et qu'il n'utilisera pas les renseignements que nous lui fournissons autrement que dans les buts prévus. S'il arrive à notre connaissance, ou plus précisément à la connaissance de l'ADRC, que l'on a abusé des renseignements fournis par d'autres pays, y compris le Canada, je peux vous garantir qu'il n'y aura plus d'échange d'information tant que l'on ne nous aura pas donné satisfaction.

Le président: L'autre partie de la question portait sur les droits de la personne.

M. David Sénécal, chef intérimaire, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances: Souvenons-nous que nous ne sommes pas les seuls à négocier un traité avec l'Ouzbékistan. La majorité des pays de l'OCDE sont actuellement liés à l'Ouzbékistan par traité, soit parce qu'ils continuent d'appliquer le traité qui les liait à l'URSS, soit parce qu'ils en ont négocié de nouveau. Comptons parmi ceux-là les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et la Belgique. Nous sommes en contact permanent avec eux, et rien ne nous porte à penser qu'ils aient jusqu'ici rencontré des problèmes sur ce point.

Les États-Unis, pour leur part, ne vont pas simplement continuer à appliquer l'ancien traité avec l'URSS. Je crois savoir qu'ils négocient actuellement un nouveau traité avec l'Ouzbékistan. Je doute fort qu'ils le feraient si l'application du traité signé avec l'ex-URSS leur avait suscité des ennuis.

Mme Dion: Je ne suis guère en mesure de vous dire si la conclusion d'un accord bilatéral s'avérera bénéfique; il est clair que la décision appartient au ministre des Finances agissant de concert avec mon ministre. Permettez-moi, cependant, de dire quelques mots sur les normes internationales qui s'appliquent tant au Canada qu'à l'Ouzbékistan.

L'Ouzbékistan a ratifié les six principales conventions internationales sur les droits de l'homme. Il existe des mécanismes juridiques internationaux devant lesquels il peut être appelé à répondre de son action, ainsi que des comités chargés de veiller à l'application de ces conventions et devant lesquels ce pays doit rendre compte de ce qu'il fait dans ce domaine, ces comités étant chargés de suivre en permanence l'action de ce pays pour tout ce qui touche aux droits de la personne.

L'Ouzbékistan est, comme le Canada, membre de l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe et l'OSCE a elle-même instauré des mécanismes de surveillance dans le

is also a member in its own right now of the United Nations, and again the United Nations has various mechanisms designed to monitor states performance in the area of human rights.

Certainly, in our provision of advice to our colleagues in the bilateral relations division and ultimately to our minister, we would consider favourable the fact that a country has acceded to these instruments, has subjected itself to the international human rights monitoring regime and is prepared to engage with countries on a bilateral basis and multilaterally at the UN or at the OSCE. That certainly is something that we would consider a favourable aspect of its relations.

Senator Taylor: Kyrgyzstan is referred to both as Kyrgyzstan and the Kyrgyzstan Republic. I think it was changed to the Kyrgyzstan Republic about a year ago. Does it make any difference in the way you refer to it? Can you use it interchangeably?

Ms Collins: It is the Kyrgyzstan Republic now.

Senator Taylor: Can you give me any idea of the dollar value? What are we talking about in Canadian taxation dollars, and can we deal with A to F inclusively?

Ms Collins: I am sorry, but just to clarify, do you mean for all of the countries concerned?

Senator Taylor: Yes, for each one. When we are talking about equalization for tax exchange, do you know how many dollars Canadians would be taxed if we did not have this agreement? The Kyrgyzstan Republic is a good example because there is a big Canadian gold mine there.

The Chairman: Senator Taylor, there is also Japan in here, which must be massive.

Senator Taylor: If you were listening, I said I would go as far as F, but if you like you can include Japan. Do you have any idea, if this agreement was not in place, what Canadians would be penalized in their taxation? Do the businessmen really get anything out of this?

Mr. Ernewein: I can answer the last question first. We serve the dual purpose of keeping us happy and pleasing business as well. That is the driving force behind many of these treaties in terms of reducing the double taxation.

To try to answer your earlier question, I cannot give you a dollar figure, but I can tell you that oftentimes the difference between having a treaty in place and not is the difference between a Canadian firm being able to compete and not being able to compete for an investment in the particular jurisdiction. If they are suffering, say, a 30 per cent withholding tax on any dividends they are paying out of the country, or if they are paying 30 per cent or greater withholding tax on interest payments or royalty payments coming out of the country, it is not surprising to hear that in many circumstances that would be sufficiently high to make an investment there, if not unprofitable, then uncompetitive. In such a

domaine des droits de la personne. L'Ouzbékistan est maintenant membre à part entière des Nations Unies, cette organisation ayant, elle aussi, mis en place divers mécanismes permettant de suivre l'action des États dans le domaine des droits de la personne.

Au niveau des conseils que nous transmettons à nos collègues de la division des relations bilatérales, c'est-à-dire, en fin de compte, à notre ministre, nous voyons d'un bon oeil le fait qu'un pays ait accédé à ces instruments internationaux, qu'il ait accepté de se soumettre à un régime de contrôle international des droits de l'homme et qu'il soit prêt à contracter des engagements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre de l'ONU ou de l'OSCE. Cela constitue à nos yeux un indice favorable des relations de ce pays avec le reste du monde.

Le sénateur Taylor: On parle parfois du Kirghizistan et parfois de la République de Kirghizistan. L'appellation République de Kirghizistan a été adoptée, si je ne me trompe pas, il y a un an. Les deux appellations peuvent-elles être utilisées indifféremment?

Mme Collins: Le pays s'appelle maintenant République de Kirghizistan.

Le sénateur Taylor: Pourriez-vous me donner une idée des sommes en cause? En argent canadien, de combien s'agit-il du point de vue de l'impôt, et pouvons-nous régler les points A à F?

Mme Collins: Vous voulez dire pour tous les pays en question?

Le sénateur Taylor: Oui, pour chacun d'entre eux. S'agissant d'égalisation dans le cadre de la convention fiscale, quelles seraient, en dollars canadiens, les sommes imposées en l'absence d'un tel accord? La République de Kirghizistan est un bon exemple à prendre puisqu'on y trouve une importante mine d'or appartenant à des intérêts canadiens.

Le président: Sénateur Taylor, il y a également le Japon, où les sommes en cause doivent être énormes.

Le sénateur Taylor: Vous ne m'avez pas entendu dire que j'irais jusqu'à F seulement, mais, si vous le voulez, on peut inclure le Japon. Avez-vous une idée de ce que les sociétés canadiennes, faute de convention fiscale, auraient à payer en plus au niveau de l'impôt? Cette convention est-elle vraiment dans l'intérêt des entreprises?

M. Ernewein: Puis-je répondre d'abord à la dernière question? Notre objectif est double: faire plaisir aux entreprises tout en nous payant nous-mêmes. C'est le principal but de ces traités qui visent à réduire la double imposition.

Je dois dire, en réponse à votre question précédente, ne pas être en mesure de citer des chiffres précis, mais je peux vous dire que, souvent, c'est la signature d'un traité qui fera qu'une entreprise canadienne se retrouvera en bonne place lorsqu'il s'agit de solliciter, dans tel ou tel pays, les indispensables investissements. Si, par exemple, les entreprises sont soumises à une retenue à la source de 30 p. 100 sur les dividendes versés à l'étranger, ou si on leur retient 30 p. 100 sur les intérêts ou les redevances versés à l'étranger, il n'est guère surprenant que, dans bien des cas, cela suffise à rendre les investissements dans ce pays, sinon improductifs, du moins non concurrentiels. Dans de telles

circumstance, they would not be able to get the deal or to price themselves at the right level to be the chosen investor.

Senator Taylor: What is driving this? Is it because the U.S. has them and Japan has them so we have to have them too? Is there a drive by Canadian businesses to argue for this type of tax agreement, or are we trying to conform to what the other industrial countries are doing?

Mr. Ernewein: International competitiveness certainly has a role in this. Even if you were to somehow factor that out, there is a value, independent of that, in having tax treaties and in trying to standardize the rules that apply between ourselves and the other country. We have to try to make sure that the same rules apply as far as their taxation threshold for our investors over there — that is to say the level of activity that our investors will have to have over there before that other country has the right to start taxing them as a business carried on there — and to make sure that we apply the same principles in terms of our taxation of their investors here, so that we are not simply going after them because the money somehow started from the other country. We need to have a significant degree of activity in the other country before we will start treating it as effectively connected, to borrow a U.S. expression, with this country sufficient to start taxing it ourselves.

I do not want to sound too abstract or lofty, but quite apart from the matter of competitiveness, standardizing and harmonizing the tax rules also has the distinct value of developing commerce. If you have a common set of rules, then you avoid or minimize at least the grating effect, the deterrent effect, if you will, in terms of investment as between the two countries.

The Chairman: As I understand it, the issue is essentially double taxation or paying your taxes twice, is it not? If there is no tax treaty and you are a Canadian company working in country X, then your profits will be taxed in country X and also in Canada. Is that not the underlying reason for all of this?

Mr. Ernewein: The two stated principal objectives of tax treaties are the elimination of double taxation and the prevention of fiscal evasion. Most countries do have in place under their domestic law foreign tax credit rules or some system to try to alleviate double taxation even when a treaty is not in place. However, treaties improve on that. The other thing that treaties do is reduce or eliminate the application of a lot of source-based taxes that are effectively in excess of net income on a venture.

To take a simple example, if a domestic withholding tax applying to all interest payments made by one country to people resident outside that country is set at a rate of 40 per cent, one might conclude that 40 per cent is not outrageous in relation to the marginal tax rate applying in Canada and that, therefore, that would not seem to pose a problem of double taxation. When you

circumstances, les entreprises ne parviendront pas à obtenir le contrat ou à offrir un prix susceptible de retenir l'intérêt de l'investisseur recherché.

Le sénateur Taylor: Quelle est l'origine de tout cela? Est-ce parce que les États-Unis et le Japon ont conclu de tels accords que nous devons, nous aussi, en conclure? Les entreprises canadiennes se sont-elles concertées afin de demander que soit conclue ce type de convention fiscale, ou cherchons-nous simplement à nous aligner sur ce que font les autres pays industriels?

M. Ernewein: Il est clair que la concurrence internationale est un des éléments qui jouent en l'occurrence. Mais, indépendamment de tout cela, il est bon de conclure des conventions fiscales et d'essayer d'harmoniser les règles qui régissent nos rapports avec l'étranger. Nous devons veiller à ce que nos investisseurs qui interviennent là-bas se voient appliquer les mêmes règles au niveau du seuil d'imposition — je parle là du chiffre d'affaires que nos investisseurs doivent y atteindre avant que le pays hôte commence à les imposer pour les activités qu'ils y mènent — et pour que nous puissions appliquer les mêmes règles fiscales aux personnes qui, originaires de cet autre pays, viennent investir ici afin de ne pas les imposer simplement parce que l'investissement provient du pays en question. Il faut que l'entreprise opérant dans l'autre pays atteigne un certain seuil d'activité avant que nous considérions nous-mêmes qu'il existe, entre l'entreprise concernée et le Canada, un lien suffisant pour que nous l'imposions.

Je ne voudrais pas pécher par excès d'abstraction, mais en plus des considérations de compétitivité internationale, la normalisation et l'harmonisation des règles fiscales ont nettement pour effet de développer les échanges. Le fait que les mêmes règles s'appliquent à tous permet d'éviter, ou du moins d'atténuer, l'agacement provoqué par la fiscalité, et qui a, sur les investissements entre les deux pays, un effet dissuasif.

Le président: Si j'ai bien compris, il s'agit, essentiellement, d'éviter la double imposition, c'est-à-dire l'obligation de payer deux fois des impôts. En l'absence de convention fiscale, l'entreprise canadienne opérant dans le pays X, verra ses bénéfices imposés à la fois dans le pays X et au Canada. N'est-ce pas là l'essentiel de sa raison d'être?

M. Ernewein: Les deux principaux objectifs des conventions fiscales sont l'élimination de la double imposition et la prévention de l'évasion fiscale. La plupart des pays ont effectivement adopté, dans le cadre de leur droit interne, des règles concernant les crédits d'impôt étrangers, ou du moins instauré un mécanisme permettant de pallier les effets de la double imposition, même en l'absence de traité. La signature d'un traité constitue une amélioration par rapport à ce genre de régime. Mais les traités entraînent également l'élimination ou l'atténuation de beaucoup de retenues à la source qui sont parfois supérieures au revenu net de l'entreprise.

En voici un exemple simple. À supposer que l'on applique une retenue à la source de, disons, 40 p. 100 aux intérêts versés à des résidents étrangers, on pourrait penser que cette retenue de 40 p. 100 n'est pas excessive par rapport au taux d'imposition marginal en vigueur au Canada et qu'il n'y aurait par conséquent guère de problème au niveau de la double imposition. Mais,

take into account the cost of financing loans for a bank that does not simply lend equity but raises a lot of borrowed funds in order to lend those funds, a 40 per cent tax on the gross amount of interest it receives may translate into an attack on the net income in excess of 100 per cent. So, while you do eliminate double taxation, you also eliminate excessive taxation.

Senator Taylor: If they are taxed heavily, they can file for a credit back in Canada, but say they are taxed too lightly; does Canada come in then and make up the difference? In other words, you have a set rate that you want to get from the Canadian company's profits; if the other country does not take it, then you will come in and take it. If on the other hand they take more than you would have taken, you will give the company a credit when it is filing its income in Canada. Is that correct?

Mr. Ernewein: Our system contains the possibility of either result, depending on the circumstances. For an individual — that is, a natural person — or for a Canadian company carrying on business in another country through a branch — not through a separate entity — the system you have described applies; that is to say the foreign country will impose whatever taxes it may impose. Canada will come in and impose its own tax and provide a credit for the other foreign tax. The net result is you pay the greater of the two taxes in those circumstances.

Senator Corbin: Mr. Chairman, I thought we were going to look at the human rights aspect of this legislation.

The Chairman: Yes. Presumably, the entire issue of financing was dealt with by the Banking, Trade and Commerce Committee, which reported the bill without amendment.

Go ahead, Senator Taylor, but keep in mind that we are not supposed to be dealing with an aspect of this bill that has already been dealt with by another committee.

Senator Taylor: I beg your pardon if I do not know what the other committees are doing. Quite often I do not know what this committee is doing.

The Chairman: There is a system.

Senator Corbin: That is a reflection on our work.

The Chairman: The bill has already been reported to the chamber without amendment by the Banking Committee, which the senate mandated to look at such bills. That is what it means.

Senator Taylor: What I want to find out on the finance side has to do with royalties. There are provinces in Canada that charge royalties. Is the treatment given a foreign company charging a royalty for gold or for oil or, as you mentioned here,

lorsque vous prenez en compte les coûts de financement d'un prêt consenti par une banque, qui ne se contente pas de vous prêter l'argent qu'elle a en dépôt mais qui doit elle-même emprunter pour prêter, une taxe de 40 p. 100 sur le montant brut des intérêts perçus équivaut parfois à une taxe de plus de 100 p. 100 sur le revenu net. En éliminant la double imposition, vous éliminez également le taux d'imposition exorbitant.

Le sénateur Taylor: Ceux qui sont trop lourdement imposés peuvent solliciter au Canada un crédit d'impôt mais, pour ceux qui sont imposés trop légèrement — le Canada va-t-il intervenir pour effectuer une sorte de compensation? Autrement dit, on prévoit un certain taux applicable aux bénéfices de l'entreprise canadienne; si l'autre pays n'en prélève pas assez, alors nous intervenons nous-mêmes pour prendre le reste. Si, par contre, l'autre pays en prélève plus que nous n'en aurions nous-mêmes prélevé, alors on accorde à la compagnie un crédit lorsqu'elle fait sa déclaration de revenu au Canada. Est-ce bien cela?

M. Ernewein: Notre système prévoit les deux cas de figure, selon les circonstances. S'agissant d'un particulier — c'est-à-dire, d'une personne physique — ou d'une entreprise canadienne exerçant une activité dans un autre pays par le truchement d'une succursale — mais pas par l'intermédiaire d'une filiale ayant une personnalité juridique indépendante — le système que vous venez d'évoquer s'applique, c'est-à-dire que le pays étranger va percevoir les impôts prévus par sa législation. Le Canada va alors, lui, faire jouer sa propre fiscalité et consentir un crédit pour ce qui est des impôts payés à l'étranger. Ce qui se produit, en pareil cas, c'est que la société doit acquitter celui des deux impôts qui est le plus élevé.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, je pensais que nous allions nous pencher sur les aspects du texte ayant trait aux droits de la personne.

Le président: En effet. Il est probable que tout ce qui a trait aux questions de financement a été examiné par le comité des banques et du commerce qui a rapporté le projet de loi sans l'amender.

Sénateur Taylor, allez-y, mais n'oubliez pas que nous ne sommes pas censés nous pencher sur un aspect du projet de loi qui a déjà retenu l'attention d'un autre comité.

Le sénateur Taylor: Pardonnez-moi si je ne sais ce qu'a fait l'autre comité. Il est fréquent que je ne sache pas très bien ce que fait ce comité-ci.

Le président: Un système a été instauré.

Le sénateur Corbin: C'est un reproche qu'on fait à nos travaux.

Le président: Le projet de loi a déjà été rapporté sans amendement par le comité des banques, comité que le Sénat a justement chargé d'examiner de tels projets de loi. C'est ce qu'il faut entendre par cela.

Le sénateur Taylor: Ce qui m'intéresse dans l'aspect financement, ce sont les redevances. Il y a, au Canada, des provinces qui ont instauré un système de redevances. Les règles fiscales applicables à une compagnie versant une redevance pour

for nickel or zinc, the same treatment, taxation-wise, as you give to a corporation that pays royalties to a provincial government?

Mr. Ernewein: If I have taken the question correctly, the treatment is not the same. Perhaps a loose definition of what we mean by "royalties" would be of some help. A royalty is a charge imposed by a government in the form of a tax, not in the form of some way of extracting its profit as a vendor of property. Rather, it is a way of imposing a tax on a payment stream going generally between two private parties.

Correct me if I am wrong, but the provincial royalty you have described is the charge a province levies in respect of land rights for production within its borders. First, we do not credit provincial taxes as we do foreign taxes against federal and, indeed, provincial income tax. Second, although the term "royalties" is applied in both contexts, we are really talking about a royalty that is a tax in the circumstance of our tax treaties.

Senator Lynch-Staunton: I want to repeat quickly what I said before the Banking Committee last week. I would like to congratulate the authors of the briefing book. I have seldom seen such a complete and informative background to a bill and to the general issue, which is tax treaties. It is very helpful and it will be a reference work after we are through with this.

I certainly understand why we have tax treaties with countries whose governments we may or may not approve of and whose activities we disapprove of. We do that to protect Canadian citizens and Canadian investments. However, I understand that in Uzbekistan there is no significant, if any, Canadian investment to date. There is potential — I think Ms Dion or Ms Collins used the word "potential".

I disagree with Ms Dion that by negotiating with such regimes we may be able to draw them away from their, as in this case, human rights violations and bring them closer to our ideals and practices. My feeling is that, if you isolate them or ignore them or do not entertain relations with them, the chances are that maybe they will wake up and realize that what is happening to them is not fruitful for either the government or the citizens.

What I am trying to say was best said yesterday by Senator Wilson, who told us that she had been named a special envoy to the Sudan peace process. She said:

la production à l'étranger d'or ou de pétrole ou, comme vous le disiez tout à l'heure, de nickel ou de zinc, sont-elles les mêmes que celles qui s'appliquent à une entreprise qui paie ici des redevances à un gouvernement provincial?

M. Ernewein: Si j'ai bien saisi le sens de votre question, je dois répondre que le traitement fiscal n'est pas le même dans les deux cas. Il serait peut-être utile de dire un peu ce que l'on entend par des redevances. Une redevance est le versement imposé par un gouvernement sous forme de taxe, et non pas un moyen pour lui de se procurer un bénéfice à titre de vendeur de la ressource en question. C'est une manière d'imposer les flux financiers, généralement entre deux entités privées.

Vous me corrigerez si je fais erreur, mais les redevances provinciales que vous venez d'évoquer sont les versements exigés par les autorités provinciales au titre des droits fonciers permettant la production de certaines matières premières dans les limites de son territoire. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu fédéral, et même provincial, nous n'accordons aucune crédit d'impôt au titre des impôts provinciaux acquittés, contrairement à ce qu'il en est pour les impôts payés à l'étranger. Deuxièmement, bien que dans les deux cas on parle de redevances, dans le contexte des conventions fiscales, la redevance en question est en fait une taxe.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais revenir très rapidement à ce que j'ai dit la semaine dernière devant le comité des banques. Je tiens d'abord à féliciter les personnes qui ont rédigé le dossier d'information. J'ai rarement vu une documentation si complète et si utile à l'examen d'un projet de loi et à la question plus générale des conventions fiscales. Cette synthèse nous est extrêmement utile et sera retenue comme ouvrage de référence quand nous aurons achevé nos travaux.

Je comprends fort bien les raisons qui nous poussent à adopter des conventions fiscales avec des pays dirigés par des gouvernements qui ne répondent pas toujours à nos propres critères et dont nous réprouvons parfois l'action. Nous faisons cela afin de protéger aussi bien les citoyens que les investissements canadiens. Cela dit, je crois savoir qu'en Ouzbékistan il n'y a pour l'instant que peu d'investissements canadiens. Demeure la possibilité de tels investissements — je crois que c'est Mme Dion ou Mme Collins qui ont, effectivement, parlé de possibilités à cet égard.

Je ne suis pas d'accord avec Mme Dion lorsqu'elle affirme qu'en négociant avec de tels régimes, comme c'est le cas en l'occurrence, on parviendra peut-être à obtenir qu'ils renoncent au non-respect des droits de la personne et qu'ils adhèrent davantage à nos idéaux et à nos pratiques en ce domaine. D'après moi, si vous isolez ou ignorez ce genre de pays, si vous n'entretenez avec lui aucune relation, il se peut qu'il se réveille et qu'il se rende compte que ce qui lui arrive n'est bénéfique ni pour le gouvernement ni pour ses citoyens.

Cela a été dit mieux que je ne saurais le dire moi-même hier par le sénateur Wilson qui nous a appris qu'elle venait d'être nommée émissaire spéciale dans le cadre du processus de paix au Soudan. D'après elle:

If it becomes evident that oil extraction is either exacerbating the conflict in Sudan or resulting in violations of human rights, then consideration will be given to using economic or trade restrictions or other instruments that may be at hand.

That is where I stand. This instrument that we have before us will be better off suspended for the time being, which will be a message to the regime that we have no financial interest in their country at the moment so that no Canadian citizen or company would be penalized – at least not so far as I know. Maybe you can correct me on that, but so far I have not heard of any significant, if any, investment in Uzbekistan by Canadians. The trade is minimal. I think it was \$18 million in 1998 and they are not paying with hard currency.

Our disagreement lies in how best to get reform in countries where human rights violations are being so blatant, as in this one. According to your briefing note on that country, is it a really spooky place to be. Even if I had the potential for looking for gold and oil and gas, I do not know whether I would want to go to that place. It is extraordinary what they are doing to students, to opposition leaders, to their families, to a fixed referendum. You call it dubious.

Sure, they have signed on to various international agreements on human rights, but nothing in the experience to date suggests that they are going to honour those agreements. I suppose it is a philosophical approach in a way, but it is one that some of us feel very strongly about. In fact I have amendments prepared to subtract the Uzbekistan tax treaty from the bill. I do not say that that will be done. Indeed, I am delighted that you did come before the Foreign Affairs committee to explain that aspect of the government's approach, because I am waiting to be convinced.

Ms Dion: I can perhaps speak to the question of isolation as opposed to engagement and also the question of punitive measures such as sanctions. As a policy advisor and giver, I am not in a position to talk specifically about the situation in Uzbekistan. My colleague might want to say a few words about that.

Generally in terms of economic sanctions, certainly the prevailing view is that economic sanctions are generally ineffective. From a Canadian perspective, Canada is not a large enough partner on its own to coerce change in a country's human rights practices through unilateral sanctions. Even when sanctions are multilateral and well enforced, they are not always particularly effective. We only have to look at the situation in Iraq where, in spite of extensive multilateral UN sanctions, there is sufficient oil and food getting through to keep the regime alive.

S'il devient évident que la production pétrolière a pour effet soit d'exacerber le conflit au Soudan, soit de donner lieu à des violations des droits de la personne, il faudra envisager de recourir à des mesures de restriction économique ou commerciale ou aux autres moyens d'action qui s'offriraient alors.

C'est également mon avis. La ratification de l'instrument qui retient ici notre attention devrait être différée afin de montrer au régime en question que, pour l'instant, nous ne sommes pas, financièrement, intéressés et, d'ailleurs, pour autant que nous le sachions, aucune entreprise ni citoyen canadien n'en serait pénalisé. Je me trompe peut-être, mais je crois savoir qu'il n'y a guère à l'heure actuelle d'investissements canadiens en Ouzbékistan. Les échanges commerciaux sont des plus réduits. Je crois qu'ils ont atteint un total de 18 millions de dollars en 1998 et que le solde n'a pas été réglé en devises convertibles.

Notre désaccord porte sur la manière qui permettrait le mieux d'obtenir des réformes dans les pays qui, comme le régime en question, commettent de grossières violations des droits de la personne. Selon la note d'information sur ce pays, la situation y est plutôt épouvantable. Même si l'on m'offrait la possibilité d'y prospecter pour de l'or, du pétrole et du gaz, je ne suis pas certain que je voudrais y aller. La manière qu'a le gouvernement d'y traiter les étudiants, les dirigeants de l'opposition au référendum prévu, et les familles, est invraisemblable. Vous avez utilisé le mot «douteux».

S'il est vrai que ce pays a conclu un certain nombre d'accords internationaux dans le domaine des droits de la personne, il n'a jusqu'ici rien fait pour honorer les engagements qu'il a souscrits. Vous me direz peut-être que je me place en cela sur le terrain de la philosophie, mais certains d'entre nous attachent à ce problème une grande importance. J'ai d'ailleurs préparé des amendements tendant à retirer du projet de loi la convention fiscale avec l'Ouzbékistan. Je ne dis pas que c'est effectivement ce qui va se produire. Je suis même très heureux que vous soyez venus expliquer au comité des affaires étrangères cet aspect-là de la démarche retenue par le gouvernement car je ne demande qu'à être convaincu.

Mme Dion: J'aimerais d'abord évoquer la question de l'isolement par opposition à une politique d'engagement, et également la question de sanctions éventuelles. En tant que conseillère en matière de politiques, il ne m'appartient pas de me prononcer sur la situation en Ouzbékistan. Ma collègue voudra peut-être vous en dire quelques mots.

On considère en général que plupart du temps les sanctions économiques ne sont pas efficaces. Le Canada n'est pas un partenaire commercial suffisamment important pour qu'il puisse, en adoptant des sanctions unilatérales, obliger un pays à changer de comportement dans le domaine des droits de la personne. Même s'agissant de sanctions multilatérales effectivement appliquées, ce genre de mesure ne se révèle pas toujours très efficace. Il suffit de penser à l'Iraq où, malgré un régime très complet de sanctions multilatérales appliquées par l'ONU, le régime au pouvoir parvient à vendre assez de pétrole et à acheter assez de nourriture pour se maintenir.

To date, Canada has adopted sanctions endorsed by the UN against only South Africa, during the Apartheid era, and Libya and Iraq. Canada applied unilateral sanctions against Burma in 1997 after it became clear to us and to the United Nations that there was no prospect for an immediate improvement of human rights through dialogue and negotiation. The ruling junta made it clear that they were simply not prepared to enter into dialogue, either multilaterally or bilaterally.

In the case of Sudan, Sudan is clearly another international pariah. Again, Minister Axworthy has been making best efforts to enter into dialogue with the Sudanese government, both bilaterally and through the United Nations. Of course, you are absolutely right that it is very much an important philosophical debate in terms of approach and what works in each individual situation.

Perhaps I could turn to my colleague for specific Uzbekistan comments.

Ms Collins: Canada does have concerns over Uzbekistan's human rights record in areas such as freedom of assembly, freedom of speech for opposition parties, freedom of religion and freedom of the press. We work both bilaterally and multilaterally to urge Uzbekistan to improve its human rights record and to move forward with democratic reforms.

CIDA, for example, has supported a number of human rights projects in Uzbekistan, including supporting the attendance of representatives from Uzbekistan at an OSCE major conference on human rights that was held in 1998. At the recent OSCE summit in Istanbul, Canada strongly supported inclusion of articles in the Istanbul Declaration dealing with increased OSCE involvement in central Asia, including efforts to strengthen the rule of law in respect of human rights, fundamental freedoms, and the development of civil society. We use the mechanisms that we have and also our bilateral dialogue to encourage Uzbekistan to improve its record.

Senator Lynch-Staunton: In the table under Schedule 1, there is a list of 75 countries with which Canada has signed tax treaties. They are not all in force, like the nine we have here. I have extracted from that list those countries with which we do not have treaties, and that gives me a list, which is not complete, that includes Cuba, Colombia, Venezuela, Guatemala and Haiti, in which Canada has significant investments and citizens at work and residing. Somehow, Canadian participation in those countries is very active and yet there is no tax treaty.

Jusqu'ici, le Canada n'a adopté de sanctions décrétées par l'ONU qu'à l'encontre de l'Afrique du Sud, à l'époque de l'apartheid, de la Libye et de l'Iraq. Le Canada a appliqué à l'encontre de la Birmanie des sanctions unilatérales en 1997 après qu'il soit devenu clair, à nos yeux ainsi qu'aux yeux des Nations Unies, que le dialogue et la négociation n'ouvraient pas la voie à une amélioration immédiate de la situation des droits de la personne dans ce pays. La junte au pouvoir a clairement fait savoir qu'elle n'était pas du tout disposée à engager un dialogue, que celui-ci soit multilatéral ou bilatéral.

Le Soudan est un autre État paria. Là encore, le ministre Axworthy a déployé une énergie considérable pour engager le dialogue avec le gouvernement soudanais, à la fois au niveau bilatéral et dans le cadre des Nations Unies. Vous avez parfaitement raison de signaler l'existence d'un important débat philosophique au niveau de l'approche retenue et des mesures susceptibles d'aboutir dans tel ou tel cas de figure.

Je vais maintenant, si vous le voulez bien, passer la parole à ma collègue pour ce qui concerne de manière plus précise l'Ouzbékistan.

Mme Collins: Le Canada est effectivement préoccupé par la manière dont l'Ouzbékistan se comporte en matière de droits de la personne et notamment sur des questions telles que la liberté de réunion, la liberté d'expression pour les partis de l'opposition, la liberté religieuse et la liberté de la presse. Nous agissons à la fois bilatéralement et multilatéralement afin d'encourager l'Ouzbékistan à améliorer sa pratique dans le domaine des droits de la personne et à adopter des réformes démocratiques.

L'ACDI, par exemple, a accordé un appui à plusieurs projets menés en Ouzbékistan dans le domaine des droits de la personne, et a notamment facilité la participation de représentants de l'Ouzbékistan, en 1998, à une importante conférence de l'OSCE sur les droits de la personne. Au récent Sommet de l'OSCE à Istanbul, le Canada a tout fait pour que la déclaration d'Istanbul comprenne des articles prévoyant une action plus large de l'OSCE en Asie centrale, et notamment un accroissement des efforts en vue de renforcer l'État de droit pour ce qui est des droits de la personne, des libertés fondamentales et du développement de la société civile. Nous agissons par le truchement des mécanismes en place ainsi que dans le cadre d'un dialogue bilatéral afin d'encourager l'Ouzbékistan à améliorer sa pratique en ce domaine.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans le tableau inscrit à l'annexe 1, on trouve une liste de 75 pays avec qui le Canada a conclu des conventions fiscales. Toutes ces conventions ne sont pas en vigueur, et c'est le cas des neuf sur lesquelles nous nous penchons en l'occurrence. J'ai pu déduire le nom des pays avec qui nous n'avons pas conclu de convention et cela donne une liste — qui n'est d'ailleurs que partielle — comprenant Cuba, la Colombie, le Venezuela, le Guatemala et Haïti, c'est-à-dire des pays qui ont accueilli des investissements canadiens assez importants et où des Canadiens résident et travaillent. J'en parle parce que, dans ces pays, le Canada joue un rôle très actif, et cela en l'absence de convention fiscale.

Is the conclusion simply that a tax treaty is either a great impediment or a great encouragement to Canadian investment? Maybe this is an exaggeration, but it seems that a tax treaty is nice to have, but is not really, if you do not have it, an impediment to investment or, if you do have it, a strong encouragement to invest.

I am sure there must be other countries like Cuba, because I only did this list this afternoon and it is by no means complete, but looking at Cuba, in particular, we have major investments there and no tax treaty according to this table. There may be other reasons for that, and perhaps our friends from the Finance Department can explain how we can be so active without a tax treaty and whether we would be even more active if there were a tax treaty.

Senator Taylor: That was my original argument.

Mr. Ernewein: There are two sets of considerations that form the basis of whether or not we have tax treaties with another country. The first is the existence of relations at some level with the other country, and from that we, at Finance, take our cue from the government's policy generally. It is generally informed by Foreign Affairs' position on it, but it will, I assume — because I cannot speak to it from direct knowledge — take into account a wide variety of considerations.

Having crossed that threshold, having determined that this government has full diplomatic relations with another, then from our perspective we enter into tax treaty negotiations, and I apologize because I am going to repeat myself as far as Senator Lynch-Staunton is concerned, but we then turn to tax policy and investment considerations. We may have personal views about human rights issues or environmental issues or what have you in the other country, but we do not think they inform our role as bureaucrats in the Finance Department and our role in determining whether or not it is appropriate to have a tax treaty with another country.

In terms of whether to have a tax treaty with another country, we look to such things as the level of actual or potential investment, the interest of our government for tax or non-tax reasons in pursuing a treaty with the other country, the interest of the other country for non-tax or tax reasons in having a treaty with us. To narrow it down to tax issues, we talked earlier about the tax administration in the other jurisdiction, their reliability and what gains we would hope to make from having, as part of a tax treaty, an exchange-of-information provision with them.

Devrait-on en conclure qu'une convention fiscale peut être soit un grand obstacle, soit un grand facteur d'encouragement aux investissements canadiens? Le trait est peut-être un peu forcé, mais ne peut-on pas dire que, bien sûr, il est bon de conclure une convention fiscale, mais le fait de ne pas en avoir conclu ne constitue pas vraiment un obstacle à l'investissement, de même que la présence d'une telle convention n'encourage pas tant que cela les investisseurs.

Je suis certain qu'il doit y avoir d'autres pays comme Cuba car je n'ai dressé cette liste que cet après-midi et elle est loin d'être complète, mais disons, en ce qui concerne Cuba, que nous avons dans ce pays-là de gros investissements alors que, d'après ce tableau, nous n'avons pas conclu avec lui de convention fiscale. Il y a peut-être pour cela d'autres raisons et nos amis du ministère des Finances pourront peut-être nous expliquer comment nous parvenons à jouer un tel rôle en l'absence de convention fiscale et ils pourront peut-être nous dire si une convention fiscale permettrait justement d'accroître encore ce rôle.

Le sénateur Taylor: C'était aussi ma thèse.

M. Ernewein: Il y a deux sortes de considérations en fonction desquelles nous jugeons bon de conclure ou non une convention fiscale avec un autre pays. D'abord, il y a la question des relations diplomatiques avec l'autre pays et sur ce plan, au ministère des Finances, nous nous alignons sur les grandes orientations de la politique gouvernementale. Cette politique s'inspire en général de la position adoptée par les Affaires étrangères mais, sur ce point, je suppose — je dis bien je suppose car je n'ai pas de connaissances directes sur la question — que l'on tient compte d'un large éventail de considérations.

Étant parvenu à une décision à cet égard, à partir du moment où le gouvernement entretient des relations diplomatiques normales avec un autre État, eh bien nous, de notre côté, nous engageons des négociations en vue de la signature d'une convention fiscale et, là, je dois solliciter votre indulgence car le sénateur Lynch-Staunton trouvera peut-être que je me répète, mais l'on passe alors à l'examen de considérations ayant trait à la politique fiscale et aux investissements. Nous avons, certes, une opinion sur les problèmes qui se posent en matière de droits de la personne ou de protection de l'environnement, ou de certaines autres situations qui peuvent exister dans l'autre pays, mais ce genre de considérations, me semble-t-il, n'influence guère le rôle qu'il nous appartient de jouer en tant que fonctionnaires du ministère des Finances, puisque notre rôle, à nous, consiste à décider s'il y aurait lieu ou non de conclure une convention fiscale avec un autre pays.

Pour cela, nous tenons compte, par exemple, du niveau effectif ou potentiel des investissements, de l'intérêt que notre gouvernement a, pour des raisons fiscales notamment, de négocier un traité avec l'autre pays, et de l'intérêt que cet autre pays peut avoir, pour des raisons fiscales ou autres, de conclure un traité avec nous. Pour nous en tenir à des considérations purement fiscales, nous avons parlé, plus tôt, de l'administration fiscale de l'autre pays, de sa fiabilité et des avantages que pourrait nous procurer l'adoption, dans le cadre d'une convention fiscale, d'une disposition prévoyant des échanges de renseignements.

I have put the cart slightly before the horse here in talking about a tax administration before the existence of a tax system, but we, as tax policy people, do look for the existence of a tax system in the other jurisdiction. We generally do not like having tax treaties with countries that do not have a tax system. First of all, we do not make any gains from that. We are not negotiating down any taxes on their part. They are already at zero. Secondly, we do not have, as I have just touched upon, the ability to advance one of the two principal goals of tax treaties, which is the prevention of fiscal evasion. We do not have the ability to foster any exchange of information in an attempt to ensure that our residents are not evading tax and their residents are not evading theirs.

In terms of the countries you have identified, I am frankly not in a position today to respond specifically to them, but in some cases it is because of lack of pressure on us to enter into negotiations. It may be concerns we have with respect to the tax system of that particular country. It may be informed by their lack of interest in having a tax treaty with us.

Senator Lynch-Staunton: How essential is a tax treaty for Canadians to be attracted to another country? How does a lack of a tax treaty discourage them? So far what I have heard is that we will only go in those countries where we are satisfied that their tax system is structured in such a way that a tax treaty can work and avoidance of taxes and so forth can be eliminated or reduced.

Getting back to Uzbekistan, where we have no investments, from what I have heard the absence of a treaty is not going to hurt any Canadian, as far as I know, and having none elsewhere where there are Canadian investments does not seem to discourage Canadian investments. I am just trying to figure out how essential a tax treaty is in the ordinary course of deciding where you are going to invest and how and to what extent.

Mr. Ernewein: I would rather not refer to any country in particular. I would suggest that it would depend on what you get with and without a treaty. If you are talking about a country in which you are looking to invest that has no taxes, then the existence of a tax treaty will not have much influence on your decision as to whether or not to invest there. In other circumstances where the country in question has substantial taxes, indeed taxes far above our own and applied let us say in an arbitrary manner, then the absence of a tax treaty to regulate that system to somehow get the application of the taxes and the rate of those taxes in line with Canadian rates may be crucial to any investment. So a treaty has varying degrees of influence.

J'anticipe ici en parlant d'administration fiscale avant même la mise en place d'un régime fiscal mais, en tant que spécialistes de la politique fiscale, nous aimons que le pays avec lequel nous traitons possède effectivement un régime fiscal. En général, nous n'aimons pas conclure de conventions fiscales avec des pays dénués de régime fiscal. D'abord, cela ne nous donne rien. Nous ne pouvons pas négocier avec eux une baisse des impôts, puisque ceux-ci sont déjà nuls. Deuxièmement, nous ne pouvons pas, comme je viens de le dire, contribuer à l'un des deux principaux objectifs des conventions fiscales, à savoir la prévention de l'évasion fiscale. Dans de telles circonstances, nous ne pouvons pas procéder à un échange de renseignements afin d'assurer que nos résidents ne se soustraient pas à l'impôt et que leurs résidents ne le font pas non plus.

En ce qui concerne les pays dont vous venez de parler, je dois dire que je ne suis pas vraiment en mesure aujourd'hui de répondre de manière précise sur ce point, mais je peux dire, cependant, que dans certains cas, c'est parce que rien ne nous portait vraiment à engager des négociations en ce domaine. Parfois, c'est en raison des préoccupations que nous inspire le régime fiscal d'un pays donné. Parfois c'est simplement parce que ce pays n'a manifesté aucun intérêt à cet égard.

Le sénateur Lynch-Staunton: S'agissant d'attirer les Canadiens vers un autre pays, quelle est l'importance d'une convention fiscale? Dans quelle mesure l'absence de convention fiscale va-t-elle les décourager? Jusqu'ici, d'après ce que j'ai entendu, nous ne négocions de telles conventions qu'avec les pays qui disposent d'un régime fiscal qui permet l'application effective d'une convention fiscale et l'élimination ou l'atténuation de l'évitement fiscal.

Mais, pour en revenir à l'Ouzbékistan, où, si j'ai bien compris, le Canada ne possède guère d'investissements, le fait que nous n'ayons pas conclu avec ce pays de convention fiscale ne fera pas de tort à des Canadiens, autant que je sache, et le fait de ne pas avoir de telles conventions dans des pays où il y a, par contre, des investissements canadiens, ne semble pas avoir d'effet dissuasif. Je voudrais simplement comprendre l'importance que revêt l'existence d'une convention fiscale lorsqu'il s'agit de décider des pays où l'on va investir ainsi que de l'ampleur des investissements en question.

M. Ernewein: Je préfère ne pas évoquer le cas d'un pays précis. Il me semble, cependant, que tout cela va dépendre de la situation résultant de l'absence ou de la présence d'un traité. S'agissant d'un pays où l'on envisage d'investir, si le pays n'a pas de régime fiscal, eh bien la conclusion d'une convention fiscale n'aura guère d'influence lorsqu'il faudra décider si l'on va y investir. Si, par contre, il s'agit d'un pays à forte imposition, où les impôts sont même beaucoup plus élevés que chez nous et où les règles fiscales sont, disons, appliquées de manière arbitraire, alors le fait que nous n'ayons pas de convention fiscale permettant de tempérer l'application de la législation et d'obtenir plus ou moins que les impôts et les taux d'imposition soient alignés sur les taux canadiens peut revêtir une extrême importance au niveau des investissements. C'est dire que, selon les cas, l'absence ou non de convention fiscale aura sur ce genre de décision une influence variable.

Senator Lynch-Staunton: Does Cuba fall into that category where there are significant mining investments and tourist-related investments?

Mr. Ernewein: I have to say that we have not taken a position with respect to Cuba. David could speak a little more comprehensively about some work that CCRA is doing in terms of work with Cuba and the development of a tax system, but not in terms of tax treaty negotiations. We have not bridged that yet with them, nor they with us.

Mr. Sénécal: I just know of this at second hand, but the CCRA has a very extensive, ongoing project in Cuba, a multi-year project to help the Cuban tax authorities develop their tax system in order to meet our standards. Perhaps one of my colleagues from the agency can inform us or give us some details, but I believe they have had some people there full time over the last several years, working very closely with the Cuban tax authorities in designing a tax system that would be acceptable to us or other OECD countries. I do not think they are being totally ignored. It is perhaps more a question of time.

Senator Lynch-Staunton: If you do not know the answer to this, I will understand, but does the absence of a tax treaty lead to double taxation in Cuba? I am springing this on you, I realize, but I think you know why I am asking it.

Mr. Ernewein: We are always afraid to say we do not know, but that would be the honest answer in the circumstances. If things have not changed and they have not implemented a tax yet, then there would be no double taxation in question.

Senator Lynch-Staunton: Do you know what the Canadian presence in Uzbekistan is at this time in terms of investments?

Ms Collins: Senator, you are correct in saying that at this time there are no Canadian investments in Uzbekistan, but these treaties are also put in place to deal with anticipated and potential investments. Uzbekistan was recognized among the countries of the former Soviet Union as a country where there is and continues to be a potential for Canadian companies in areas where we have strengths and capabilities. We know that there is continuing interest. These markets are challenging markets. They are long-term markets. It takes a long time to develop these markets.

Even though I should not generalize, we do hear from companies that difficulties with taxation and the need for predictability in the taxation regime are a recurring challenge in these countries because, in many cases, they are reforming their taxation system and it can lead to a lot of unpredictability and high levels of taxation. Therefore, having these types of tax

Le sénateur Lynch-Staunton: Cuba appartient-il à la catégorie de pays où le Canada possède d'importants investissements dans les mines et le tourisme?

M. Ernewein: Je dois dire qu'en ce qui concerne Cuba nous n'avons pas pris position. David pourra nous parler de manière un peu plus complète d'une partie des efforts engagés par l'ADRC avec Cuba pour l'instauration d'un régime fiscal, mais non pas en ce qui a trait à la négociation d'une convention fiscale. Nous n'avons pas encore abordé la question avec eux, et eux-mêmes n'ont pas soulevé le problème avec nous.

M. Sénécal: Je n'ai de cela qu'une connaissance indirecte, mais l'ADRC a entrepris à Cuba un projet très important qui va s'échelonner sur plusieurs années et dont l'objet est d'aider les autorités fiscales de Cuba à développer leur régime fiscal afin de l'aligner sur les normes canadiennes. Un de mes collègues de l'agence pourra peut-être nous donner davantage de détails sur ce point, mais je crois savoir que, depuis plusieurs années, un certain nombre de leurs collaborateurs travaillent à plein temps à Cuba en liaison très étroite avec les autorités fiscales cubaines afin de concevoir un régime fiscal qui réponde à nos préoccupations et à celles des autres pays de l'OCDE. Je ne pense pas que nous ayons fait l'impasse sur ce pays. C'est plutôt simplement une question de temps.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je comprendrais fort bien que vous n'ayez pas la réponse sur ce point, mais en quoi l'absence de convention fiscale avec Cuba entraîne-t-elle une double imposition? Je me rends bien compte que je vous prends peut-être un peu au dépourvu, mais je pense que vous comprenez fort bien pourquoi je pose la question.

M. Ernewein: Il est toujours délicat de dire qu'on ne sait pas, mais en l'occurrence il serait honnête de le reconnaître. Si les choses n'ont pas changé à Cuba et que ce pays ne s'est pas encore doté d'un régime fiscal, alors, c'est vrai, il n'y aurait pas de double imposition.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pouvez-vous nous dire quel serait, à l'heure actuelle, le niveau des investissements canadiens en Ouzbékistan?

Mme Collins: Sénateur, vous avez tout à fait raison de dire qu'il n'y a, pour l'instant, aucun investissement canadien en Ouzbékistan, mais ce genre de convention est également conclu pour l'avenir et en prévision d'investissements éventuels. L'Ouzbékistan est considéré comme étant, parmi les pays issus de l'ancienne Union soviétique, un de ceux qui offrent aux entreprises canadiennes un champ d'activité éventuel dans des domaines où nous possédons des atouts. Nous savons que l'intérêt est là. Il s'agit de marchés qui posent, certes, des défis. Ce sont des projets à long terme. Il faudra beaucoup de temps pour ouvrir ces marchés.

Je ne voudrais pas généraliser à l'excès, mais certaines compagnies ont tout de même évoqué les problèmes fiscaux qui se posent dans ces pays et la nécessité d'avoir un régime fiscal dont les modalités d'application sont prévisibles car, souvent, dans les pays qui tentent de réformer leur régime fiscal il y a à la fois imprévisibilité des conséquences fiscales et disproportionnalité

treaties in place provides greater clarity and predictability for our companies.

Senator Grafstein: The witnesses have gone over the ground pretty well, but I would like to address some questions to Mr. Sénécal. I take it that the OECD countries have entered into tax arrangements with Uzbekistan?

Mr. Sénécal: Yes, that is the case.

Senator Grafstein: I take it that that incorporates the EU countries?

Mr. Sénécal: I cannot say all of them have, but I would say that the greater majority have.

Senator Grafstein: The majors, Germany, France?

Mr. Sénécal: Germany, France, Belgium. The United Kingdom was one of the first.

Senator Grafstein: When we turn to the countries of Europe that are not members of the EU, have you any information to give us with respect to their trade relations with Uzbekistan? By that I mean Austria and the Scandinavian countries — not the eastern Europeans, but the developed countries that are not members of the EU. Do they have bilateral trade agreements?

Mr. Sénécal: Austria currently uses the treaty it had with the USSR.

Senator Grafstein: They, in effect, have an ongoing treaty that is acceded to; so it is in place?

Mr. Sénécal: Yes.

Senator Grafstein: What about the others? I am talking about the non-EU developed countries, not the underdeveloped countries. Do you have any information on that?

Mr. Ernewein: We want to be careful that we are following your categorization to make sure we are not miscategorizing according to your standards. There are 11 treaties in force with Uzbekistan now and another four signed. The ones that are in force currently are Belgium, Finland, India, Greece and the U.K. The treaties that are currently in force through the application of the treaty with the former USSR are Austria, Denmark, Japan, Netherlands, Spain and the United States. The four treaties that are signed but not yet in force are France, Germany, Luxembourg and Switzerland.

Senator Grafstein: They have negotiated them but they have not been ratified?

Mr. Ernewein: Those last four have been signed but have not yet been entered into force.

Senator Grafstein: Is it fair to say that all of our major trading partners do already have bilateral tax relationships with Uzbekistan?

Mr. Ernewein: Yes.

des taux. Ce type de convention fiscale assure à nos entreprises une plus grande clarté, une plus grande prévisibilité.

Le sénateur Grafstein: Nos témoins nous ont fait un exposé assez complet de la situation, mais j'aurais quelques questions à poser à M. Sénécal. Si je comprends bien, les pays de l'OCDE ont conclu des accords fiscaux avec l'Ouzbékistan?

M. Sénécal: Oui, effectivement.

Le sénateur Grafstein: Cela comprend donc les pays de l'Union européenne?

M. Sénécal: Pas tous, mais je dirais tout de même la grande majorité d'entre eux.

Le sénateur Grafstein: Les principaux pays tels que l'Allemagne et la France?

M. Sénécal: L'Allemagne, la France, la Belgique. Le Royaume-Uni a été un des premiers à le faire.

Le sénateur Grafstein: En ce qui concerne les pays d'Europe qui ne sont pas membres de l'UE, que pouvez-vous nous dire de leurs relations commerciales avec l'Ouzbékistan? Je parle là de l'Autriche et des pays scandinaves — non pas de l'Europe de l'Est, mais bien des pays industrialisés qui ne sont pas membre de l'UE. Ont-ils conclu des accords commerciaux bilatéraux?

M. Sénécal: L'Autriche agit actuellement dans le cadre du traité qu'elle avait conclu avec l'URSS.

Le sénateur Grafstein: Ce pays continue donc d'agir dans le cadre d'un traité auquel l'Ouzbékistan a accédé et qui continue donc à s'appliquer?

M. Sénécal: Oui.

Le sénateur Grafstein: Qu'en est-il des autres pays? J'entends par cela des pays industrialisés n'appartenant pas à l'UE, et non pas les pays en développement. Que pouvez-vous nous en dire?

M. Ernewein: Nous voulons nous assurer que notre réponse correspond bien à votre classification afin de répondre effectivement à votre question. À l'heure actuelle, 11 traités avec l'Ouzbékistan sont en vigueur et quatre autres ont été signés. Les traités en vigueur sont avec la Belgique, la Finlande, l'Inde, la Grèce et le Royaume-Uni. Les instruments qui s'appliquent actuellement en raison de la reconduction d'un traité conclu avec l'ancienne URSS lient l'Ouzbékistan à l'Autriche, le Danemark, le Japon, les Pays-Bas, l'Espagne et les États-Unis. Les quatre traités qui ont déjà été signés mais qui ne sont pas encore en vigueur sont avec la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse.

Le sénateur Grafstein: Ces traités ont été négociés mais n'ont pas encore été ratifiés?

M. Ernewein: Ces quatre derniers ont été signés mais ne sont pas encore entrés en vigueur.

Le sénateur Grafstein: Est-il exact de dire que tous nos principaux partenaires commerciaux ont déjà conclu avec l'Ouzbékistan des accords fiscaux bilatéraux?

M. Ernewein: Oui.

Senator Di Nino: The same list that Senator Lynch-Staunton referred to I too took a look at. One of the countries on the list was Nigeria. That prompted a couple of questions in my mind.

Have we ever refused to sign a treaty with a country because of human rights abuses or for reasons explained, because of lack of a proper tax system or what have you?

Ms Dion: Just as a point of clarification, are you asking about a tax treaty or any treaty?

Senator Di Nino: One of these types of treaties.

Mr. Ernewein: With respect to tax treaties, there will have been situations in which we will not have started negotiations with countries because the Government of Canada does not have full diplomatic relations with another country. The reason it does not have diplomatic relations with the other country may be attributable to a host of factors, including human rights concerns.

I give you the example of a treaty that was terminated as a result of concerns. That was the treaty with South Africa in the mid-1980s, as was earlier identified.

Senator Di Nino: Other than that one example, or a declaration of war, do we have any other examples of treaties that were terminated because of human rights abuses or other similar abuses?

Mr. Ernewein: Tax treaties again or more broadly?

Senator Di Nino: I am only referring to these kinds of treaties.

Mr. Ernewein: Again, there will be occasions on which we will not enter into negotiations because of the lack of full diplomatic relations, but I believe that the only tax treaty that was terminated was with South Africa.

Senator Di Nino: So with respect to Nigeria, even though we had some difficulty in accepting their government and their position, we never terminated the agreements with them as far as you know?

Mr. Ernewein: In fact, the treaty with Nigeria has been negotiated but has not entered into force.

Senator Di Nino: Most of the questions have been asked, but I wanted to ask this specifically: If we do not sign the agreement with Uzbekistan, do you believe that it will hurt Canadian business?

Mr. Ernewein: I can only respond to the question in the abstract. It will hurt Canadian business to the extent that they would have been able to participate in ventures there with a treaty that they are not participating in without a treaty.

Senator Di Nino: And you think they would not, if the treaty was not there?

Le sénateur Di Nino: J'ai moi-même pris connaissance de la liste citée par le sénateur Lynch-Staunton. Cette liste comprenait notamment le Nigéria. Cela m'a porté à me poser un certain nombre de questions.

Avons-nous jamais refusé de conclure un traité avec un pays à cause des violations des droits de la personne qui y étaient constatées ou pour certains des motifs dont nous parlions tout à l'heure, et notamment en raison de l'absence de régime fiscal convenable?

Mme Dion: Vous parlez là de conventions fiscales, ou de traités de tous ordres?

Le sénateur Di Nino: D'une convention comme celle qui retient en l'occurrence notre attention.

M. Ernewein: S'agissant de conventions fiscales, dans certains cas nous n'avons pas encore entamé de négociations parce que le gouvernement du Canada n'entretient pas avec les pays en question des relations diplomatiques complètes. Cela peut être dû à divers facteurs, y compris à des problèmes au niveau des droits de la personne.

Je peux vous citer l'exemple d'un traité qui a été dénoncé pour ce genre de raison. Il s'agissait d'un traité avec l'Afrique du Sud auquel, comme nous l'avons dit plus tôt, il a été mis fin au milieu des années 80.

Le sénateur Di Nino: Outre cet exemple unique, ou dans le cas d'une déclaration de guerre, y a-t-il d'autres exemples de traités qui ont été dénoncés pour cause de violations des droits de la personne ou d'abus analogues?

M. Ernewein: Toujours en matière de conventions fiscales ou de manière plus générale?

Le sénateur Di Nino: Je ne parle que de ce genre de convention.

M. Ernewein: Encore une fois, il y a des cas où nous n'engageons aucune négociation faute de relations diplomatiques complètes, mais je crois que la seule convention fiscale qui ait été dénoncée était celle qui nous liait à l'Afrique du Sud.

Le sénateur Di Nino: Pour ce qui est du Nigéria, bien que nous ayons quelque difficulté à accepter le gouvernement au pouvoir et l'action de celui-ci, est-il exact, d'après vous, que nous n'avons jamais mis fin aux accords qui nous lient avec lui?

M. Ernewein: En fait, le traité avec le Nigéria a bien été négocié mais il n'est pas encore entré en vigueur.

Le sénateur Di Nino: La plupart des questions qu'il y avait à poser ont été posées, mais je voudrais vous poser cette question précise: si nous ne signons pas la convention avec l'Ouzbékistan, pensez-vous que cela nuira aux entreprises canadiennes?

M. Ernewein: Ma réponse va forcément demeurer abstraite. Cela nuira aux entreprises canadiennes qui auraient pu participer à des projets si une telle convention avait été en place mais qui ne pourraient pas le faire en l'absence de convention.

Le sénateur Di Nino: Et, d'après vous, ce serait le cas en l'absence de convention?

Mr. Ernewein: Again I cannot answer specifically, but it is often the case that a tax treaty can make the difference between an investment being viable and not being viable or between our company's bid being the successful one and its not being the successful one.

Senator Di Nino: This question may have been dealt with previously. Before we enter into a tax treaty with any country, is there consultation with Foreign Affairs and other ministries dealing with human rights and other issues of that nature?

Mr. Ernewein: We in the Department of Finance rely most heavily on two other departments: the CCRA and Foreign Affairs. We rely on our colleagues at the CCRA, the revenue agency, for on-the-ground advice and for providing technical support to the negotiations; we rely on Foreign Affairs to act as an emissary and to act sometimes in the substantive negotiations. All three departments are involved.

Senator Di Nino: The issue of human rights is addressed?

Mr. Ernewein: Again from our perspective, the existence of diplomatic relations with the country automatically, in our mind, turns the treaty over to us to analyze on tax policy principles. We do not, as finance staff, second guess the government's decision as to whether or not there should or should not be diplomatic relations with another country.

Senator Di Nino: I would like to ask Ms Dion this question: Is that an issue that comes up when you are having these discussions with Finance on signing tax treaties with other countries?

Ms Dion: Yes, it is very much an issue that is discussed internally in providing advice to our minister and to the Department of Finance.

[Translation]

Senator Robichaud: We have mentioned only one country, Uzbekistan. A little earlier on, you raised a number of concerns about human rights. Can we assume that you have no such concerns with respect to the other countries mentioned?

[English]

Ms Collins: Mr. Chairman, as I mentioned, I am the Director of the Eastern Europe Division, which is responsible for the republics of the former Soviet Union, except the three Baltic states. In my case, I cannot comment on the countries that are outside that area.

The only other country I believe that is in the former Soviet Union is the Kyrgyzstan Republic. The Kyrgyzstan Republic has had a good record of economic and democratic reform; so we do not have concerns in that area.

M. Ernewein: Je ne peux pas, encore une fois, vous donner une réponse précise sur ce point. Mais il est fréquent que la conclusion d'une convention fiscale fasse toute la différence au niveau de la viabilité des investissements ou au niveau du succès d'une offre faite par une de nos entreprises.

Le sénateur Di Nino: Ma question a peut-être déjà été posée, mais j'aimerais savoir si, avant de conclure une convention fiscale avec un pays, il y a concertation entre les Affaires étrangères et les autres ministères s'intéressant aux droits de la personne et à certains domaines annexes?

M. Ernewein: Au ministère des Finances, nous comptons principalement sur deux autres ministères, l'ADRC et les Affaires étrangères. Nous comptons sur nos collègues de l'ADRC, l'agence du revenu, pour leurs conseils pratiques et pour leur soutien technique au cours des négociations; nous comptons sur les Affaires étrangères pour servir d'intermédiaire et parfois pour participer aux négociations elles-mêmes. Les trois ministères sont mis à contribution.

Le sénateur Di Nino: La question des droits de la personne entre-t-elle en ligne de compte?

M. Ernewein: Encore une fois, dans l'optique qui est la nôtre, l'existence de relations diplomatiques avec le pays en question nous porte automatiquement à analyser le traité au regard des principes qui sous-tendent notre politique fiscale. En tant que spécialistes des finances, nous ne portons aucun jugement sur la décision prise par le gouvernement d'entretenir ou non des relations diplomatiques avec un autre pays.

Le sénateur Di Nino: Je m'adresse maintenant à Mme Dion: la question est-elle évoquée lorsque vous discutez, avec les Finances, de la signature d'une convention fiscale avec d'autres pays?

Mme Dion: Oui, tout à fait, la question est évoquée dans le cadre de nos débats internes avant de transmettre un avis à notre ministre ainsi qu'au ministère des Finances.

[Français]

Le sénateur Robichaud: On n'a parlé que d'un pays, l'Ouzbékistan. Vous nous avez dit tout à l'heure avoir certaines préoccupations concernant les droits de la personne. Peut-on prendre pour acquis que vous n'avez pas de préoccupations pour les autres pays qui sont mentionnés?

[Traduction]

Mme Collins: Monsieur le président, je rappelle que j'occupe les fonctions de Directeur, Direction de l'Europe de l'Est, c'est-à-dire le service chargé des républiques de l'ancienne Union soviétique, à l'exception toutefois des trois États de la Baltique. Je ne suis donc pas en mesure de parler des pays situés en dehors de cette zone.

Je crois pouvoir dire cependant que le seul autre pays se trouvant dans l'ancienne Union soviétique est la République de Kirghizistan. La République de Kirghizistan s'est engagée dans la voie des réformes économiques et démocratiques et ne nous pose aucune difficulté à cet égard.

[Translation]

Senator Robichaud: You also say that the signing of this type of treaty provides an opportunity to observe the human rights situation. In certain cases, it is possible to take steps such as inviting a group from a given country to take part in an international human rights conference. What initiatives could you take in a particular country to better safeguard human rights?

[English]

Ms Dion: There are various steps that we can take when we have, as you say, engagement with a country. It, of course, depends very much on the country and the specific situation, but one approach that we frequently take is to provide technical assistance to the country to strengthen its national capacity.

We do a great deal of training of lawyers and judges, people in the judiciary, in the hopes of strengthening their legal system. That helps not only to improve the rule of law, but to address questions such as corruption, tax evasion being a case in point. We also provide technical assistance in the form of building national human rights institutions.

You may know that the Canadian Human Rights Commission has achieved quite a remarkable record and expertise in providing assistance to other governments to create independent human rights institutions. That certainly is an approach that we have found works very well.

As Senator Andreychuk knows, we are very active multilaterally in the United Nations human rights bodies. In those fora, we speak out publicly about our concern for situations in individual countries, but we also work with other countries to promote technical assistance through the UN human rights monitoring. There are independent human rights experts who will visit a country, monitor the situation, report on the situation and make recommendations for actions to be taken.

Those are just a few of the things that we are very actively involved in.

Senator Andreychuk: We have a tax treaty with Zambia. How would you rate Zambia and its human rights abuses presently against Uzbekistan?

Ms Dion: I am sorry, but I am really not in a position to answer that. For specific country situations, country assessments, we rely very much on the expertise of our colleagues in the relevant geographic division. We could certainly obtain the information and pass it back to you through the clerk.

[Français]

Le sénateur Robichaud: Vous nous dites aussi que lors de la signature de traités de ce genre, cela permet d'observer ce qui se passe au niveau des droits de la personne. Dans certains cas, des mesures sont alors mises en place, par exemple, inviter un groupe d'un pays à assister à une conférence internationale sur les droits de la personne. Quelles interventions faites-vous dans un pays pour l'amélioration des droits de la personne?

[Traduction]

Mme Dion: Lorsqu'on entretient des relations avec un pays, il y a diverses mesures que l'on peut prendre. Tout cela, bien sûr, dépend entièrement du pays en question et de la situation, mais ce que nous faisons souvent c'est de fournir à ce pays une assistance technique lui permettant de renforcer son assise nationale.

Nous faisons beaucoup pour la formation des avocats et des juges, pour celle des magistrats, afin de favoriser le renforcement du système judiciaire. Cela contribue non seulement à une amélioration de l'État de droit, mais permet également de s'attaquer à la corruption et, en l'occurrence, à l'évasion fiscale. Nous fournissons également une assistance technique contribuant à la fondation d'institutions nationales consolidant l'édifice des droits de la personne.

Vous savez peut-être que la Commission canadienne des droits de la personne fait beaucoup pour aider d'autres gouvernements à créer des institutions indépendantes et à assurer la défense des droits de la personne. Elle a acquis une grande expertise en ce domaine et l'expérience nous apprend que cette approche est très fructueuse.

Comme en est consciente le sénateur Andreychuk, nous déployons, sur le plan multilatéral, une grande activité au sein des organismes des Nations Unies chargés de la défense des droits de l'homme. Devant ces instances, nous faisons publiquement état des préoccupations que nous inspire la situation des droits de la personne dans divers pays, mais nous oeuvrons également de concert avec d'autres pays afin de fournir une assistance technique dans le cadre des mécanismes créés par les Nations Unies pour veiller au respect des droits de l'homme. Des experts indépendants dans le domaine des droits de la personne se rendent sur place, suivent de près la situation, rédigent des rapports et formulent des recommandations quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre.

Voilà quelques aspects de notre action.

Le sénateur Andreychuk: Nous avons conclu une convention fiscale avec la Zambie. Sur le plan de la violation des droits de la personne, où se situe la Zambie par rapport à l'Ouzbékistan?

Mme Dion: Je regrette, mais je ne suis guère en mesure de répondre sur ce point. En ce qui concerne la situation dans tel ou tel État, nous nous en remettons à l'expertise de nos collègues de la direction géographique en cause. Cela dit, les renseignements existent et nous pouvons vous les faire parvenir par l'intermédiaire du greffier.

Senator Andreychuk: This question is for Ms Collins. With respect to Uzbekistan, there are ongoing possibilities for investment in oil exploration, in gold, and in some other resources. Are human rights violations in that area likely to be exacerbated by that investment or would it be neutral?

I am mindful of what Senator Lynch-Staunton said about Sudan. The oil exploration there is directly tied to the increases in human rights violations, the displacement of people, slave trading, et cetera. All of that is directly tied to the investment we have there by virtue of the fact that the oil exploration is displacing people and causing political manipulation and death.

What would be your comment about the kinds of trade opportunities and investment opportunities we have in Uzbekistan? Would they exacerbate the human rights difficulties or not?

Ms Collins: Canadian companies are exploring opportunities in the market. Some of them are in the natural resource sectors, others are in other sectors. One area of increasing interest recently has been education, education reform and cooperation with developing business schools in Uzbekistan. There are interests in other areas as well. I am afraid I could not really say.

Senator Taylor: Why is Israel, who is one of our big trading partners, not on the list of tax agreements, or did I miss it?

Mr. Ernewein: I think you must have missed it. It is one of the treaties in force. I am not sure what materials have been reproduced, but we do in fact have a treaty with Israel.

Senator Lynch-Staunton: Senator Di Nino asked the last question I intended to ask, and that is: What would happen if we did not have a treaty with Uzbekistan? I gather it would not be fatal.

I want to end with an editorial comment, if I may. I agree that Canada may be a middle power at the moment, but that does not mean that it should not play anything but a forceful role in human rights. Our human rights activities over the years have been growing timid; being forceful only when the UN decides to be forceful is not enough. There is more to life than shareholder values and return on investment and elimination of double taxation. Human rights should be a major preoccupation, even if not the only one.

If the Parliament of Canada decided to exclude Uzbekistan from this bill — perhaps to reintroduce it another time, when we are getting signals from that country that they are starting to head

Le sénateur Andreychuk: Cette question s'adresse à Mme Collins. L'Ouzbékistan offre des perspectives d'investissement dans le domaine de la prospection pétrolière, de l'or et de certaines autres ressources naturelles. Les violations des droits de la personne dans ce pays risquent-elles de s'aggraver du fait de ces investissements, ou pensez-vous que l'investissement n'aurait aucun impact à ce niveau-là?

Je songe un peu à ce que le sénateur Lynch-Staunton a dit au sujet du Soudan. Dans ce pays-là, la prospection pétrolière est directement liée à une aggravation des violations des droits de la personne, à des déplacements de population, à des faits d'esclavage, et cetera. Tous ces phénomènes sont directement liés aux investissements que nous avons faits dans ce pays parce que la prospection pétrolière entraîne le déplacement de populations, entraîne des manipulations politiques, des décès.

Que pensez-vous des perspectives que l'Ouzbékistan nous offre en matière de commerce et d'investissements? Sont-elles susceptibles d'aggraver les problèmes qui se posent au niveau des droits de la personne.

Mme Collins: Des entreprises canadiennes examinent actuellement les perspectives qui leur sont offertes. Dans certains cas, il s'agit du secteur primaire, mais d'autres secteurs s'offrent également à nos investissements. Récemment, on constate un intérêt croissant pour le secteur de l'éducation, de la réforme des études et pour la coopération dans la création, en Ouzbékistan, d'écoles de commerce. Des intérêts se sont également manifestés dans d'autres secteurs. Je crains ne pas vraiment pouvoir vous en dire plus sur ce point.

Le sénateur Taylor: Israël, un de nos principaux partenaires commerciaux, ne figure pas sur la liste des pays ayant conclu avec nous une convention fiscale, ou l'aurais-je simplement sauté?

M. Ernewein: Je pense que vous avez dû le sauter. Il s'agit d'un des traités en vigueur. Je ne sais pas exactement quels ont été les documents reproduits, mais c'est un fait que nous avons avec Israël un traité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Di Nino a déjà posé l'ultime question que j'entendais poser et qui est la suivante: que se passerait-il si nous n'avions pas de convention avec l'Ouzbékistan? Je crois comprendre que cela ne nous porterait pas un coup fatal.

Laissez-moi terminer par un commentaire sous forme d'éditorial. Je conviens que, pour l'instant, le Canada est une puissance moyenne, mais cela ne veut pas dire qu'il ne devrait pas, dans le domaine des droits de la personne, jouer un rôle important. Au cours des dernières années, nos initiatives dans le domaine des droits de la personne sont devenues plus timides; il ne suffit pas que le Canada monte au créneau lorsque l'ONU décide de monter au créneau. La vie ne se limite pas à la création de richesse pour les actionnaires, au rendement des investissements et à l'élimination de la double imposition. Les droits de la personne sont aussi un sujet de préoccupation majeur même si ce n'est pas le seul.

Si le Parlement du Canada décide d'exclure l'Ouzbékistan de ce projet de loi — peut-être pour le réintroduire plus tard, lorsque nous aurons reçu de ce pays des signes indiquant qu'il a changé

in the right direction — that would be a small, modest message, but it would still be the right message. Knowing what we know about that country, knowing what we know about the lack of Canadian involvement in it, and that to do a tax treaty at this stage would in a sense be a form of support for the regime, I do not think that at this stage I would feel comfortable doing that.

Senator Atkins: I have a general question for Ms Dion. What is your best source of information on human rights abuses?

Ms Dion: It is difficult to say that there is a best source, because, again, it depends very much on what country we are looking at. As a general rule, it is a combination of UN independent human rights experts and human rights non-governmental organizations. In 1997, Minister Axworthy launched a project called "For The Record: The UN Human Rights System". Now in its third year of publication this document is essentially a compilation of all of the reports of human rights independent experts. That, combined with the various other UN databases, is obviously a key source for us in our analysis.

We rely heavily on non-governmental organizations to provide front-line, on-the-ground information. These are both national organizations working in the various countries — Colombia or wherever — and international organizations such as Amnesty International and Human Rights Watch. Those are two of the very large ones. They produce annual reports that we receive on a regular basis, and we certainly give a lot of credence to those reports as well.

Senator Grafstein: I listened with care to the editorial comment of the Leader of the Opposition in the Senate. He raised an important issue that I have no quarrel with. Moreover, I agree with him that the material presented here is absolutely superb. It is more intensive as it relates to human rights and trade issues than we have normally had before this committee, and we have dealt extensively with bilateral tax treaties.

Having said that, I feel that there are numerous reasons why we have not adopted at External Affairs the American model, which is essentially to make an analysis, either yearly or bi-yearly, of every country with which they have trade, publish it and then make it available to Congress, which then decides, if it chooses, to link or delink any particular trade or tax or economic relationship. We have chosen not to do that.

Rather than do that, the ministry have indicated to us that they are prepared to coagulate this material at the United Nations, and we use that as a database and as a secondary source. We do not use it as a primary source. Therefore, based on this report, for which again I thank the ministry, we decided to more heavily rely

d'orientation — ce serait un message, certes modeste, mais tout de même un message qui va dans le bon sens. Compte tenu de ce que nous savons de ce pays-là, et du niveau peu élevé des investissements canadiens à l'heure actuelle, la conclusion d'une convention fiscale serait, dans une certaine mesure, l'indice d'un appui au régime et, à l'heure actuelle, cela ne me paraît pas indiqué.

Le sénateur Atkins: J'aimerais poser à Mme Dion une question de caractère général. Quelle est, en matière de violation des droits de la personne, votre meilleure source d'information?

Mme Dion: Il est difficile de dire qu'il y a une source qui soit invariablement la meilleure car tout cela, encore une fois, dépend beaucoup du pays en question. En règle générale, il s'agit de l'action combinée d'experts indépendants en matière de droits de la personne, travaillant sous l'égide de l'ONU et d'organisations non gouvernementales oeuvrant dans le même domaine. En 1997, le ministre Axworthy avait lancé un projet appelé «Bilan: Le Système des droits humains à l'ONU». Entré dans sa troisième année de publication, ce document reprend en fait l'ensemble des rapports des experts indépendants en matière de droits de la personne. Utilisé avec les autres bases de données de l'ONU, ce document est un des éléments essentiels de notre analyse.

Nous comptons beaucoup sur les organisations non gouvernementales pour nos informations quant à la situation effective sur le terrain. Il s'agit à la fois d'organisations nationales oeuvrant dans les divers pays — la Colombie par exemple — et d'organisations internationales telles que Amnistie internationale et Human Rights Watch. Il s'agit là de deux des principales organisations dans ce domaine. Elles diffusent des rapports annuels qui nous sont transmis régulièrement et, il est clair, ces rapports font, en ce qui nous concerne, autorité.

Le sénateur Grafstein: J'ai écouté attentivement l'éditorial du leader de l'opposition au Sénat. Il a soulevé un point important sur lequel je ne suis aucunement en désaccord. Je suis également d'accord avec lui lorsqu'il fait l'éloge de la documentation présentée en l'occurrence. Elle est, en matière de droits de la personne et d'échanges commerciaux, plus fouillée que les documents habituellement fournis aux comités et nous avons pu nous livrer à un examen approfondi des conventions fiscales bilatérales.

Cela dit, de nombreuses raisons expliquent, d'après moi, pourquoi nous n'avons pas adopté, au ministère des Affaires étrangères, le modèle américain, qui consiste à effectuer, tous les ans ou tous les six mois, une analyse de la situation dans tous les pays avec lesquels nous entretenons des relations commerciales, de publier des rapports et de les transmettre au Congrès qui décidera alors de revoir en fonction de la situation des droits de la personne dans un pays donné, les liens commerciaux et économiques ou les dispositions fiscales applicables. Nous avons choisi une autre démarche.

En effet, le ministère nous a dit être plutôt porté à réunir la documentation des Nations Unies et à s'en servir comme base de données et comme source secondaire d'information. Nous n'utilisons pas ces données en tant que source primaire. Par conséquent, vu ce rapport, dont je remercie encore une fois le

on our multilateral relationships through the UN for dealing with these particular problems.

I speak of these things, not from second-hand knowledge, but from first-hand knowledge, because I am a member of the extended bureau of the OSCE and have attended numerous meetings at which these issues have arisen. I was asked to speak in Georgia, where parliamentarians from Armenia, Georgia, Azerbaijan and the other "stans" attended for a three-day conference, fostered by the OSCE, all of which was looking at the question of minority rights, democratic freedom, the right to organize for labour purposes and so on.

We heavily rely on multilaterals because at this precise moment we do not have full representation in any of the "stans". I do not think we have a full ambassador in any of these three or four countries. We have one ambassador 1,000 or 2,000 miles away who is responsible for all of these relationships.

I find the approach taken by Senator Lynch-Staunton is appealing, but I still think that we have to develop a more systemic approach to this issue. It would be unfair to them for us to exclude Uzbekistan without allowing them to respond, to have an intensive hearing, to go into this at length. We systemically, from the department's standpoint, have not done that as it relates to these relationships.

It is important that we note this, that it is on the record. Obviously this could be a matter of discussion with the ambassador or whoever represents that country in Canada, but for us, at this juncture, to go further than the issues and to delink Uzbekistan might have ramifications that we have not at all considered.

In my opinion, Mr. Chairman, we have had a thorough discussion about this whole issue, and I thank the department for that. I will be supporting this legislation, including support for all the bilaterals without amendment.

The Chairman: I thank the witnesses for being so kind as to come and assist us in our deliberations.

Honourable senators, we have heard evidence on Bill S-3, an Act to implement an agreement, conventions and protocols between Canada and Kyrgyzstan, Lebanon, Algeria, Bulgaria, Portugal, Uzbekistan, Jordan, Japan and Luxembourg for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

It is moved by the Honourable Senator Grafstein that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill S-3. I shall group some of these clauses together, because there are many.

Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

ministère, nous avons décidé de compter davantage, pour le traitement des problèmes en question, sur les relations multilatérales que nous entretenons dans le cadre de l'ONU.

Pour l'affirmer, je ne me fonde pas sur des renseignements de seconde main, mais bien sur une connaissance directe du domaine puisque je suis membre du bureau élargi de l'OSCE et que j'ai participé à de nombreuses réunions où étaient évoqués ces problèmes. On m'a demandé de prendre la parole en Géorgie, où des parlementaires d'Arménie, de Géorgie, d'Azerbaïdjan et d'autres États en «stan» participaient à une conférence de trois jours organisée par l'OSCE et consacrée à la question des droits des minorités, des libertés démocratiques, des droits syndicaux, et cetera.

Nous comptons beaucoup sur l'action multilatérale car, pour l'instant, nous n'avons à proprement parler, de représentation diplomatique dans aucun des «stan». Je crois pouvoir dire que nous n'avons, dans aucun de ces trois ou quatre pays, d'ambassadeur en titre. Nous avons, en poste à 1 000 ou 2 000 milles, un ambassadeur qui a la charge des relations avec ces pays.

L'approche évoquée par le sénateur Lynch-Staunton me paraît positive mais j'estime, cependant, qu'il nous faut en ce domaine adopter une démarche plus systématique. Il serait injuste d'exclure l'Ouzbékistan sans lui donner l'occasion de répondre et de présenter ses arguments de manière complète. En ce qui concerne les rapports avec ces pays-là, nous n'avons pas, dans l'optique même du ministère, fait cela systématiquement.

Il convient de le relever aux fins du compte rendu. Il est clair que le sujet pourrait être évoqué avec l'ambassadeur ou, enfin, avec le représentant du pays en question au Canada, mais, d'après nous, au point où nous en sommes, aller au-delà de cela et renoncer à établir ce lien avec l'Ouzbékistan pourrait très bien avoir des retombées que nous n'avons pas envisagées.

J'estime, monsieur le président, que nous nous sommes livrés à un examen approfondi de la question et j'en remercie le ministère. J'entends donc soutenir ce texte, y compris l'ensemble des conventions bilatérales, et cela sans amendement.

Le président: Je remercie nos témoins qui ont eu l'amabilité de venir nous aider dans nos délibérations.

Honorables sénateurs, nous avons entendu des témoignages sur le projet de loi S-3, une loi mettant en oeuvre un accord, des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et le Kirghizistan, le Liban, l'Algérie, la Bulgarie, le Portugal, l'Ouzbékistan, la Jordanie, le Japon et le Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

L'honorable sénateur Grafstein propose que le comité achève son examen article par article du projet de loi S-3. Étant donné le nombre de dispositions, je vais procéder à un certain nombre de regroupements.

Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

The Chairman: Shall clauses 2 to 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 8 to 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 14 to 19 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 20 to 25 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 26 to 31 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 32 to 37 carry?

Senator Lynch-Staunton: Mr. Chairman, I will not suggest any amendments because I recognize that we must be practical in our approach to these matters. However, I do want to indicate my disagreement in passing that section since that is the section that deals specifically with Uzbekistan.

The Chairman: Just so we are clear, it is clauses 32 to 37, on division?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 38 to 43 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 44 to 47 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 48 to 53 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 6 carry?

Senator Lynch-Staunton: On division.

The Chairman: On division.

Shall Schedule 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Le président: Les articles 2 à 7 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 8 à 13 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 14 à 19 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 20 à 25 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 26 à 31 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 32 à 37 sont-ils adoptés?

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le président, je ne vais pas proposer d'amendement car il faut, j'en conviens, se montrer pratique dans l'approche que nous adoptons à l'égard de ces questions. Je tiens, cependant, à signaler mon désaccord sur l'adoption de cet article puisqu'il s'agit d'un article traitant précisément de l'Ouzbékistan.

Le président: Afin que la situation soit bien claire, il s'agit des articles 32 à 37, avec dissidence?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 38 à 43 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 44 à 47 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: Les articles 48 à 53 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

Le président: L'annexe 1 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 2 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 3 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 4 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 5 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 6 est-elle adoptée?

Le sénateur Lynch-Staunton: Avec dissidence.

Le président: Avec dissidence.

L'annexe 7 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 8 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: L'annexe 9 est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report to the Senate that Bill S-3 has been adopted without amendment, on division?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Di Nino: I believe that it is important that this committee deal with these treaties. These treaties involve more than taxes and pure economic issues, as we have heard today and as we certainly heard the last time we dealt with a similar treaty. There was a great deal of interest expressed in this bill by this committee.

The questions Senators Lynch-Staunton and Andreychuk asked incorporated part of my questions, particularly as they dealt with the type of information and how that is treated and so forth. From the standpoint of examining human rights and so forth, I would suggest, Mr. Chairman, that unless my colleagues have any objections, we ask that these bills be referred to this committee so that we can consider them from a point of view which differs from that generally adopted by the Banking Committee. I would make that request unless we can be assured that the Banking Committee will deal with the issues in which we have expressed some interest.

The Chairman: I certainly have no problem with what Senator Di Nino has suggested.

My personal view is that we may run into difficulties if we remove one country.

Senator Di Nino: We are not talking about taking out a country.

The Chairman: I understand and accept what you say. I believe we all think what you say has merit.

Senator Di Nino: Do senators agree that we should ask that these types of bill be referred to this committee?

Senator Corbin: We should make that request on a case-by-case basis. If a senator raises grave concerns on issues such as those that have been raised in this committee, then I agree that we ought to ask for a reference to this committee. However, I do not think we need an automatic reference because we have our other work to do.

On a number of occasions, senators have expressed the wish to set up a human rights committee of the Senate. If we are ever divided on such issues, that is where these sorts of issues should be dealt with.

Senator Di Nino: If another committee considers such issues, then I would be satisfied. I agree with my colleague. We have enough on our plate. However, instructions should be given to

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Dois-je rendre compte au Sénat du fait que le projet de loi S-3 a été adopté sans amendement, avec dissidence?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Di Nino: Il est important, d'après moi, que le comité se penche sur ces traités. Ces traités et conventions n'ont pas uniquement trait aux impôts et à de pures questions économiques, comme il a d'ailleurs été dit aujourd'hui et comme nous avons certainement pu le constater la dernière fois que nous avons eu à nous pencher sur ce genre de traité. Le comité a manifesté tout l'intérêt que lui inspirait ce projet de loi.

Les questions posées par le sénateur Lynch-Staunton et par le sénateur Andreychuk englobaient en partie certaines de mes questions, notamment en ce qui concerne le genre d'informations recueillies et la manière dont celles-ci sont utilisées. Dans l'optique des droits de la personne et des domaines annexes, il conviendrait, me semble-t-il, monsieur le président, dans la mesure où mes collègues n'y voient aucun inconvénient, que nous demandions à ce que ces projets de loi soient renvoyés à notre comité afin que nous puissions les examiner dans une optique qui n'est pas celle généralement retenue par le comité des banques. Je formule une demande en ce sens, à moins qu'on puisse nous assurer que le comité des banques se penchera sur les questions qui ont retenu notre attention.

Le président: Je n'ai absolument aucune objection à ce que le sénateur Di Nino vient de proposer.

J'estime personnellement que nous allons nous heurter à certaines difficultés si nous tentons d'exclure un pays en particulier.

Le sénateur Di Nino: Il ne s'agit pas d'exclure un pays.

Le président: Je comprends bien et j'admets ce que vous venez de dire. Nous sommes tous convenus de la pertinence de votre observation.

Le sénateur Di Nino: Les sénateurs sont-ils d'accord pour demander que ces genres de projet de loi soient renvoyés à notre comité?

Le sénateur Corbin: Nous ne devrions formuler une demande en ce sens qu'au cas par cas. Si un sénateur fait état de graves préoccupations vis-à-vis de question telles que celles qui ont été évoquées devant le comité, je conviens qu'il y aurait lieu de demander à ce que le texte soit renvoyé devant le comité. Compte tenu, cependant, des autres travaux que nous avons à accomplir, je ne pense pas qu'il y ait lieu de prévoir un renvoi automatique.

À plusieurs occasions, les sénateurs ont manifesté le désir de créer un comité sénatorial des droits de la personne. Si jamais nous sommes partagés sur des questions ayant trait à ce domaine, c'est au sein d'un tel comité qu'on devrait en débattre.

Le sénateur Di Nino: Il me suffirait de savoir que ces questions seront examinées par un autre comité. Je suis d'accord avec mon collègue. Nous avons déjà fort à faire. Cela dit, il

whatever committee considers these bills that they should also consider these human rights issues.

The Chairman: Senator Di Nino, your colleagues and some of the officials heard what you said. As you know, there are discussions between the leadership regarding which committee shall deal with certain bills.

The committee adjourned.

conviendrait de demander au comité appelé à se pencher sur ces projets de loi de tenir compte des problèmes qui se posent au niveau des droits de la personne.

Le président: Sénateur Di Nino, vos collègues sénateurs et les collaborateurs ministériels ici présents vous ont entendu. Comme vous le savez, les leaders discutent entre eux pour décider à quel comité il conviendrait de confier l'examen des divers projets de loi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy
Section;

Mr. J. Richard Ouellet, Legal Counsel.

From Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mrs. Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian
Affairs and International Women's Equality;

Mrs. Ann Collins, Director, Eastern Europe Division.

From Department of Finance:

Mr. Brian Ernewein, Director, Tax legislation Division, Tax
Policy Branch;

Mr. David Sénécal, Acting Chief, Tax Treaties, Tax Legisla-
tion division, Tax Policy Branch.

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section des politiques
du droit pénal;

M. J. Richard Ouellet, conseiller juridique.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international:*

Mme Adèle Dion, directrice, Droits de la personne, affaires
humanitaires et promotion internationale de la femme;

Mme Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est.

Du ministère des Finances:

M. Brian Ernewein, directeur, Division de la législation de
l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

M. David Sénécal, chef intérimaire, Conventions fiscales,
Division de la législation de l'impôt, Direction de la
politique de l'impôt.

CA1
YC23
F71

Gouvernement
du Canada



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000
SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable PETER STOLLERY

Tuesday, December 14, 1999
Wednesday, February 16, 2000
Tuesday, February 22, 2000
Wednesday, February 23, 2000
Wednesday, March 1, 2000
Tuesday, March 14, 2000
Tuesday, March 28, 2000
Tuesday, May 2, 2000
Wednesday, May 3, 2000

Issue No. 7

Seventh to fifteenth meetings on:

The ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

First and only meeting concerning:

Bill S-18, An Act to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities)

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
and
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000
SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable PETER STOLLERY

Le mardi 14 décembre 1999
Le mercredi 16 février 2000
Le mardi 22 février 2000
Le mercredi 23 février 2000
Le mercredi 1^{er} mars 2000
Le mardi 14 mars 2000
Le mardi 28 mars 2000
Le mardi 2 mai 2000
Le mercredi 3 mai 2000

Fascicule n° 7

Septième à quinzième réunions concernant:

Les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

Première et unique réunion concernant:

Le projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (non-déploiement de personnes de moins de dix-huit ans sur les théâtres d'hostilités)

Y COMPRIS:

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
et
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter Stollery, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, P.C.	Grafstein
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, P.C.	Taylor

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator De Bané, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*December 13, 1999*).

Substitution pending for that of the Honourable senator F. Robichaud, P.C. (*December 13, 1999*).

Substitution pending for that of the Honourable senator Perry Poirier (*December 13, 1999*).

The name of the Honourable Senator Graham added (*March 13, 2000*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*March 13, 2000*).

The name of the Honourable Senator Perry added (*March 13, 2000*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Graham (*March 27, 2000*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*March 28, 2000*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Perry (*March 28, 2000*).

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Poy (*April 5, 2000*).

Substitution pending for that of the Honourable senator Finnerty (*April 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator Furey added (*May 3, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, c.p.	Grafstein
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, c.p.	Taylor

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur De Bané, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 13 décembre 1999*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur F. Robichaud, c.p. (*le 13 décembre 1999*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Perry Poirier (*le 13 décembre 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Graham est ajouté (*le 13 mars 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 13 mars 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Perry est ajouté (*le 13 mars 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Graham (*le 27 mars 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 28 mars 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Perry (*le 28 mars 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 5 avril 2000*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Finnerty (*le 5 avril 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est ajouté (*le 3 mai 2000*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 2, 2000:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That, notwithstanding the Orders of the Senate adopted on Thursday October 14, 1999, on Wednesday November 17, 1999 and on Thursday December 16, 1999, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, which was authorized to examine and report upon the ramifications to Canada: 1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and 2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member, be empowered to present its final report no later than April 14, 2000;

That the committee retain all powers necessary to publicize the findings of the committee contained in the final report until April 28, 2000; and

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 2 mars 2000:

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Cook,

Que, par dérogation aux ordres adoptés par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999, le mercredi 17 novembre 1999 et le jeudi 16 décembre 1999 le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada: 1) de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et 2) du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le 14 avril 2000;

Que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final, et ce jusqu'au 28 avril 2000;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, April 4, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Pearson, seconded by the Honourable Senator Finestone, P.C., for the second reading of Bill S-18, An Act to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Moore, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 4 avril 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Pearson, appuyée par l'honorable sénateur Finestone, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (non-déploiement de personnes de moins de dix-huit ans sur des théâtres d'hostilités).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Moore, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 14, 1999

(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:55 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Stollery and Taylor (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg and Wolfgang Koerner.

Also in attendance: From Sussex Circle: James R. Mitchell and Nigel K. Chippindale.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2.*)

It was moved by the Honourable Senator De Bané — That the Supplementary Budget in the amount of \$25,050.00 be adopted and presented to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The members of the committee proceeded to give instruction to the research team on the direction they would like the draft report to take.

It was moved by the Honourable Senator Taylor — That the Steering Committee supervise and direct the work of the editors.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 14 décembre 1999

(10)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 55, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Stollery et Taylor (9).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg et Wolfgang Koerner.

Également présents: De Sussex Circle: James R. Mitchell et Nigel K. Chippindale.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi relatif à l'examen des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout de la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les Délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

Il est proposé par l'honorable sénateur De Bané — Que le budget des dépenses supplémentaire totalisant 25 050 \$ soit adopté et présenté au comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Les membres du comité donnent à l'équipe de recherche des instructions quant à l'orientation à donner à l'ébauche de rapport.

Il est proposé par l'honorable sénateur Taylor — Que le comité directeur supervise et dirige les travaux des réviseurs.

À 17 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 16 février 2000

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

OTTAWA, Wednesday, February 16, 2000

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:30 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Stollery and Taylor (10).

Other senators present: The Honorable Senators Prud'homme, P.C. and Roche (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg and David Goetz.

Also in attendance: From the Sussex Circle: Nigel Chippindale and Jim Mitchell.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2.*)

Mr. Mitchell proceeded to present the draft report.

It was agreed — That the senators non-members of the committee give back the draft report to the Clerk at the end of each meeting but could consult the said draft report in the Clerk's office at any time.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 22, 2000

(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:45 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Lynch-Staunton, Stollery and Taylor (8).

Other senators present: The Honorable Senators Prud'homme, P.C. and Roche (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg and David Goetz

Also in attendance: From the Sussex Circle: Nigel Chippindale and James Mitchell.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Stollery et Taylor (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p. et Roche (2).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg et David Goetz.

Aussi présents: De Sussex Circle: Nigel Chippindale et Jim Mitchell.

Le comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi relatif à l'examen des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout de la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les Délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

M. Mitchell présente l'ébauche de rapport.

Il est entendu — Que les sénateurs qui ne sont pas membres du comité rendront l'ébauche de rapport à la greffière à la fin de chaque réunion, mais qu'ils pourront consulter ladite ébauche dans le bureau de la greffière lorsqu'ils le désirent.

À 17 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 22 février 2000

(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 15 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Lynch-Staunton, Stollery et Taylor (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p. et Roche (2).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg et David Goetz.

Aussi présents: De Sussex Circle: Nigel Chippindale et James Mitchell.

Le comité reprend les travaux prévus à l'ordre de renvoi relativement à son examen des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de

Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2.*)

The committee continue its study of the draft report.

At 5:20 p.m., the committee suspended its work.

At 5:45 p.m., the committee resumed its work.

At 6:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2000

(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:30 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Stollery and Taylor (8).

Other senator present: The Honourable Senator Roche (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz.

Also in attendance: From the Sussex Circle: Nigel Chippindale and James Mitchell.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2.*)

The committee continue its study of a draft report.

It was agreed — That the drafters work on a revision of the draft of the report under the direction of the Steering Committee.

l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout de la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les Délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

Le comité poursuit son étude de l'ébauche de rapport.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 45, le comité reprend ses travaux.

À 18 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 23 février 2000

(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Stollery et Taylor (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Roche (1).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: David Goetz.

Aussi présents: Du Sussex Circle: Nigel Chippindale et James Mitchell.

Le comité reprend l'étude des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

Le comité poursuit l'étude d'un projet de rapport.

Il est convenu — Que les rédacteurs travailleront sur la révision du projet de rapport, sous la direction du comité directeur.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2000

(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:30 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Stollery and Taylor (8).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2.*)

The Chairman presented the following report of the Steering Committee to the members:

February 29, 2000

Present: The Honourable Senators Andreychuk, Corbin and Stollery.

The meeting *in camera* started at 4:35 p.m.

After discussions:

It was agreed — That Senator Stollery presents to the Senate a request for extension of the NATO study to the April 14, 2000.

That the committee meet Wednesday March 1 to discuss the new schedule.

That the drafters meet with the members of the Steering Committee to register the changes they would like to make to the draft report.

That this revised draft report be distributed to all members the week of March 6.

That the committee meet, if possible, March 14 to study the draft report.

At 5:15p.m., the committee adjourned.

It was moved by the Honourable Senator Atkins — That the report of the Steering Committee be adopted.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mars 2000

(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Stollery et Taylor (8).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: David Goetz.

Le comité reprend l'étude des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

Le président présente aux membres du comité le rapport suivant du comité de direction:

Le 29 février 2000

Sont présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Corbin et Stollery.

La séance à huis clos est ouverte à 16 h 35.

Après discussion:

Il est convenu — Que le sénateur Stollery présentera au Sénat une demande de prolongation jusqu'au 14 avril 2000 du délai accordé pour l'étude sur l'OTAN.

Que les rédacteurs se réuniront avec les membres du comité de direction afin de consigner les changements qu'ils voudront apporter au projet de rapport.

Que cette ébauche révisée du rapport sera distribuée à tous les membres au cours de la semaine du 6 mars.

Que le comité se réunira, si possible, le 14 mars pour examiner le projet de rapport.

La séance est levée à 17 h 15.

L'honorable sénateur Atkins propose — Que le rapport du comité de direction soit adopté.

After debate,

The question being put on motion, it was resolved in the affirmative.

At 3:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après discussion,

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

OTTAWA, Tuesday, March 14, 2000

(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 2:05 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Christensen, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Perry Poirier, and Stollery (10).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz and Peter Berg, Research Officers.

Also in attendance: From the Sussex Circle: Nigel Chippindale and James Mitchell.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, Issue No. 2.*)

The committee proceeded to consider a draft report.

At 6:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 14 mars 2000

(15)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 5, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Christensen, Corbin, Di Nino, Grafstein, Lynch-Staunton, Perry Poirier et Stollery (10).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg et David Goetz, attachés de recherche.

Aussi présents: Du Sussex Circle: Nigel Chippindale et James Mitchell.

Le comité reprend l'étude des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

Le comité poursuit l'étude d'un projet de rapport.

À 18 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Till Heyde

Acting Clerk of the Committee

OTTAWA, Tuesday, March 28, 2000

(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:30 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuk, Corbin, Di Nino, Finnerty, Grafstein, Poy and Stollery (7).

Other senator present: The Honourable Senator Roche (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg and David Goetz.

Also in attendance: From the Sussex Circle: Nigel Chippindale and James Mitchell.

The committee resumed consideration of the Order of Reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of October 26, 1999, issue No. 2.*)

The committee continue its study of a draft report.

It was moved by Senator Corbin — That the committee adopt the draft report, subject to the corrections and comments made by members and That the Chairman table the report in the Senate.

The question being put in the motion, it was resolved in the affirmative.

At 4:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 2, 2000

(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 6:15 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, and Stollery (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg.

OTTAWA, le mardi 28 mars 2000

(16)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Corbin, Di Nino, Finnerty, Grafstein, Poy et Stollery (7).

Autre sénateur présent: Le sénateur Roche (1).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg et David Goetz, attachés de recherche.

Aussi présents: Du Sussex Circle: Nigel Chippindale et James Mitchell.

Le comité reprend l'étude des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 26 octobre 1999, fascicule n° 2.*)

Le comité poursuit l'étude d'un projet de rapport.

Le sénateur Corbin propose — Que le comité adopte le projet de rapport, sous réserve des corrections et des commentaires des membres du comité, et que le président présente le rapport au Sénat.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 2 mai 2000

(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino et Stollery (7).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg.

The committee proceed to study its future business.

It was moved by Senator Corbin — That the committee adopt the draft budget in the amount of \$5,000.00 and That the Chairman present it to the Committee of Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

The question being put in the motion, it was resolved in the affirmative.

It was agreed — That the committee devote two meetings to the Department of Foreign Affairs concerning the Estimates.

It was agreed — That the Chairman seek a mandate from the Senate for a Russia and Ukraine Study.

It was agreed — That the Steering Committee develop a workplan for the Russian and Ukrainian Study.

At 6:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2000

(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:35 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Pearson and Stollery (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From National Defence:

Louise Bellefeuille-Prégent, Director, Arms and Proliferation Control Policy;

Capt. (N) Stephen King, Special Advisor, Deputy Chief of the Defence Staff;

Colonel Gord Grant, Director of Military Human Resource Requirements;

Lt-Colonel Dominic McAlea, Director of Law International, Office of the Judge Advocate General.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Ross Snyder, Deputy Director, Peace Building and Human Security Division, Global and Human Issues Bureau.

Le comité examine ses travaux futurs.

Il est proposé par le sénateur Corbin — Que le comité adopte l'ébauche de budget totalisant 5 000 \$ et Que le président soumette ce budget à l'approbation du comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est entendu — Que le comité consacrera deux réunions au ministère des Affaires étrangères en rapport avec le budget des dépenses.

Il est entendu — Que le président demandera au Sénat de lui confier le mandat d'exécuter une étude sur la Russie et l'Ukraine.

Il est entendu — Que le comité directeur élaborera un plan de travail pour l'étude sur la Russie et l'Ukraine.

À 18 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2000

(19)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Atkins, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Pearson et Stollery (9).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Défense nationale:

Louise Bellefeuille-Prégent, directrice, Politique sur le contrôle des armements et de la prolifération;

Capt. (m) Stephen King, conseiller spécial, sous-chef d'état-major;

Col Gord Grant, directeur, Besoins en ressources humaines militaires;

Lcol Dominic McAlea, directeur juridique, Droit international, Bureau du juge-avocat général.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Ross Snyder, directeur adjoint, Consolidation de la paix et de la sécurité humaine, Direction générale des enjeux humains et mondiaux.

From World Vision Canada:

Kathy Vandergrift, Chair, Working Group on Children and Armed Conflict.

From Amnesty International (Canadian Section):

Alex Neve, Secretary General;

Hilary Homes.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 4, 2000, the committee proceeded to study Bill S-18, An Act to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities).

Ms Louise Bellefeuille-Prégent made a statement and together with the other witnesses answered questions.

At 4:30 p.m. Ms Vandergrift, Mr. Neve and Ms Homes each made statements and answered questions.

At 5:15 p.m., the committee proceed to study clause-by-clause of Bill S-18.

It was agreed — That the title stand.

It was agreed — That clause 1 carry on division.

It was agreed — That the title carry on division.

It was agreed — That the Bill carry on division.

It was agreed on division — That the Chairman report to the Senate that Bill S-18, An Act to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities) has been adopted without amendment.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

De Vision mondiale (Canada):

Kathy Vandergrift, présidente, Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés.

De Amnistie internationale (section canadienne):

Alex Neve, secrétaire général;

Hilary Homes.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 avril 2000, le comité fait l'examen du projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (non-déploiement de personnes de moins de dix-huit ans sur des théâtres d'hostilités).

Mme Louise Bellefeuille-Prégent fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 30, Mme Vandergrift, M. Neve et Mme Homes font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 15, le comité fait l'étude article par article du projet de loi S-18.

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté avec dissidence.

Il est convenu — Que le titre soit adopté avec dissidence.

Il est convenu — Que le projet de loi soit adopté avec dissidence.

Il est convenu avec dissidence — Que le président fasse rapport au Sénat de l'adoption, sans amendement, du projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (non-déploiement de personnes de moins de dix-huit ans sur des théâtres d'hostilités).

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, April 5, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to table its

SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorised by the Senate on Thursday, October 14, 1999, to examine and report upon the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member, now tables a report entitled *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada*.

Respectfully submitted,

THURSDAY, May 4, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-18, An Act to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities), has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated, Tuesday, April 4, 2000, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président,

PETER A. STOLLERY

Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MERCREDI 5 avril 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de déposer son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999 à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international don't le Canada fait partie, dépose maintenant un rapport intitulé *La «nouvelle» OTAN et l'évolution du maintien de la paix: conséquences pour le Canada*.

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 4 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (non-déploiement de personnes de moins de dix-huit ans sur des théâtres d'hostilités), conformément à l'ordre de renvoi du mardi 4 avril 2000, a étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill S-18, to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities), met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today we are here to deal with Bill S-18, to amend the National Defence Act. The first witnesses are from the Department of National Defence.

[*Translation*]

Ms Louise Bellefeuille-Prégent, Director, Arms and Proliferation Control Policy: Mr. Chairman, I am pleased to appear before you this afternoon to discuss the Government's proposal to amend the National Defence Act as it pertains to the deployment of members of the Canadian Forces under the age of 18.

I hope that my associates and I will be able to answer all of your questions concerning Bill S-18. As you are aware, the government is not proposing to make extensive changes to the act.

[*English*]

Indeed, the proposed amendment amounts to one clause in each official language and would put into law the existing practice of the Canadian forces, which is not to deploy members under the age of 18 to theatres of hostilities.

To understand the government's intent in proposing this amendment, one needs to see it as part of Canada's broader effort, made in concert with other concerned members of the international community, to address the terrible problem of child soldiers and war-affected children.

[*Translation*]

In 1996, a UN report portrayed the devastating impact that modern-day conflicts have on children. The report notes that over the preceding decade, conflicts across the globe have killed nearly two million children, left more than four million disabled, orphaned one million and left over ten million psychologically scarred by the trauma of violence committed against their families.

The UN estimates that approximately 300,000 children are currently involved in armed conflict around the globe. Some of these children are as young as seven years old. These children are serving in regular armies and guerrilla forces as fighters, cooks, porters, sexual slaves, mine layers or spies.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (non-déploiement de personnes de moins de 18 ans sur des théâtres d'hostilités), se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Aujourd'hui, nous allons étudier le projet de loi S-18, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale. Nos premiers témoins sont des représentants du ministère de la Défense nationale.

[*Français*]

Mme Louise Bellefeuille-Prégent, directrice, Politique sur le contrôle des armements et de la prolifération: Monsieur le président, c'est avec plaisir que je prends la parole devant vous cet après-midi pour vous parler de la proposition du gouvernement de modifier les dispositions de la Loi sur la défense nationale, ayant trait au déploiement des membres des forces canadiennes âgés de moins de dix-huit ans.

J'espère que notre l'équipe saura répondre à toutes vos interrogations concernant le projet de loi S-18 sur la Loi de la défense nationale. Comme vous le savez déjà, le gouvernement ne propose pas d'apporter de grands changements à la loi.

[*Traduction*]

En réalité, le projet d'amendement ne consiste qu'à modifier un seul article dans chaque langue officielle, et il ne ferait qu'officialiser, par voie législative, la pratique courante dans les Forces canadiennes qui est de ne pas déployer dans des théâtres d'hostilités des militaires ayant moins de 18 ans.

Pour mieux comprendre les motivations du gouvernement, il faut voir la modification proposée comme faisant partie des grands objectifs du Canada, des objectifs que nous cherchons à atteindre, de concert avec d'autres pays, décidés, comme nous, à résoudre le problème, véritable fléau, que posent les enfants soldats et les enfants touchés par la guerre.

[*Français*]

En 1996, un rapport de l'Organisation des Nations Unies a étalé au grand jour l'effet dévastateur que les conflits modernes ont sur les enfants. Il a souligné qu'au cours des dix années antérieures, les conflits armés ont causé la mort de près de deux millions d'enfants, handicapé plus de quatre millions d'enfants, rendu un million d'enfants orphelins, causé à plus de six millions d'enfants des cicatrices psychologiques dues aux traumatismes causés par la violence faite à leurs familles.

L'ONU estime qu'environ 300 000 enfants sont présentement impliqués dans des conflits armés un peu partout dans le monde. Certains d'entre eux n'ont que sept ans. Ces enfants servent dans les armées régulières et les guérillas en tant que combattants, cuisiniers, porteurs, esclaves sexuels, poseurs de mines ou espions.

[English]

The UN has been working to address the problem of child soldiers and war-affected children for over a decade. In 1989, the UN adopted the Convention on the Rights of the Child. At the time, it was only possible to reach a consensus on setting a minimum age for recruitment, either voluntary or compulsory, and direct participation in hostilities, at 15 years of age.

In 1994, the UN Commission on Human Rights established a working group to draft an optional protocol to the convention to raise this minimum standard. After six years of work, a consensus was reached on the text of this protocol in January. States parties to the optional protocol would be required to raise the minimum age for compulsory military recruitment to 18. They would be required to raise the minimum age for voluntary recruitment to age 16, and they would be required to take all feasible measures to ensure that members of their armed forces who are under 18 do not take a direct part in hostilities.

The optional protocol is expected to be adopted by the UN General Assembly this summer. Once this happens, we hope to see the member states ratify it before the end of this year.

The current policies and practices of the Canadian forces are fully compliant with the provisions of the optional protocol. We do not have compulsory military recruitment. Our minimum age for voluntary recruitment is 16, and we do not allow members under the age of 18 to serve in theatres where hostilities are ongoing or likely.

Many of you will be aware that the Canadian forces enrol 16- and 17-year-olds, about 1,000 per year. These young people enrol in the Canadian forces on a strictly voluntary basis. Reliable proof of age and parental consent are required. The majority serve in the reserves, although there are some in the regular force, principally those attending the Royal Military College in Kingston. Enrolment at 16 and 17 enables the military to attract top quality candidates when they graduate from high school. This is particularly true in Quebec, where students graduate from the secondary school system earlier than other Canadians. For our part, we are able to provide these young Canadians with valuable employment opportunities as well as education and training.

[Translation]

Serving in the Reserves helps some of our younger personnel pay for post-secondary education. In addition, our leadership courses expose them to concepts of ethics and accountability. Other training imparts valuable skills such as fire fighting, basic medical skills and mechanics. However, I wish to reiterate that these personnel are not allowed to deploy to theatres of actual or imminent hostilities.

[Traduction]

L'ONU cherche depuis plus d'une décennie à régler le problème des enfants soldats et des enfants touchés par la guerre. En 1989, l'ONU a adopté la Convention relative aux droits de l'enfant. À l'époque, il n'a été possible de parvenir à un consensus que sur l'âge minimal de 15 ans pour le recrutement, volontaire ou obligatoire, et la participation directe à des hostilités.

En 1994, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a mis sur pied un groupe de travail pour élaborer un protocole facultatif s'ajoutant à la convention qui relèverait l'âge minimal de recrutement et de participation à des hostilités. Au mois de janvier dernier, après six ans de travaux, on est parvenu à un consensus sur le texte du protocole. Les États signataires du protocole facultatif s'engagent à porter à 18 ans l'âge minimal du recrutement obligatoire, à porter à au moins 15 ans l'âge minimal du recrutement volontaire et à prendre toutes les mesures possibles pour faire en sorte que les membres de leurs forces armées ayant moins de 18 ans ne participent pas directement à des hostilités.

Le protocole facultatif devrait être adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies cet été. Nous espérons que lorsqu'il sera adopté, les pays membres commenceront à le ratifier avant la fin de l'année.

Les politiques et les pratiques des Forces canadiennes sont tout à fait conformes aux dispositions du protocole facultatif. Le Canada ne pratique pas le recrutement obligatoire. Chez nous, l'âge minimal pour le recrutement volontaire est de 16 ans, et les militaires canadiens qui n'ont pas 18 ans ne sont pas autorisés à servir dans des théâtres où il y a des hostilités ou des risques d'hostilités.

Les Forces canadiennes recrutent des jeunes de 16 et de 17 ans, environ 1 000 par année. Ces jeunes s'enrôlent dans les Forces canadiennes sur une base strictement volontaire. Nous exigeons à la fois une preuve d'âge fiable et le consentement des parents. La majorité des militaires servent dans la réserve, bien qu'il y en ait quelques-uns dans la force régulière, inscrits pour la plupart au Collège militaire royal de Kingston. L'enrôlement à 16 ou 17 ans permet aux Forces canadiennes d'attirer des candidats de haut calibre dès qu'ils obtiennent leur diplôme d'études secondaires. Cela est particulièrement vrai dans le cas du Québec, où les élèves terminent leurs études secondaires plus tôt que les autres Canadiens. En ce qui nous concerne, nous sommes en mesure d'offrir à ces jeunes Canadiens des possibilités d'emploi intéressantes, ainsi qu'une éducation et une formation.

[Français]

Le fait de servir dans la Réserve permet à certains de nos jeunes militaires de financer leurs études postsecondaires. Par ailleurs, nos cours de leadership les exposent aux principes de l'éthique et de la responsabilité. D'autres programmes d'instruction leur permettent d'acquérir des compétences utiles dans divers domaines, notamment la lutte contre les incendies, les rudiments du secourisme et la mécanique. Je tiens cependant à vous rappeler que ces militaires ne peuvent pas être déployés dans des théâtres où il y a effectivement des hostilités ou des risques d'hostilité.

The government's proposed amendment to the National Defence Act will reinforce this policy by giving it the force of law. Moreover, in amending the Act, Canada will clearly signal its commitment to respect the Optional Protocol.

I will conclude by noting that the amendment is only one aspect of Canada's efforts to promote the protection of war-affected children.

As the Special Representative of the UN Secretary-General, Mr. Olara Otonu, noted during his visit to Canada last month, much remains to be done to aid children on the ground.

[English]

Canada intends to explore over the coming months additional ways in which the international community can come to the aid of war-affected children.

Senator Andreychuk: The bill is obviously very short and self-explanatory. You have explained the policy. My concern is with the actual administration. You said, either imminent or actual hostilities. Do we in fact send anyone under the age of 18 outside the country in any capacity at all? If in fact we do, how do we then determine what is a theatre of hostilities? As we know, there are very peaceful situations that turn overnight into other than that. The risk factors are not known today as they were in the old, traditional ways of warfare. How do you administer that?

Captain Stephen King, Special Advisor, Deputy Chief of the Defence Staff, Department of National Defence: The Chief of Defence Staff decides and he will declare whether a theatre is or is not hostile. He does this on the basis of provided intelligence and in consultation with our allies. We do not send anyone outside to a theatre of hostility such as that.

Senator Andreychuk: Do we send any 16- or 17-year-olds abroad?

Capt. King: In the case of the navy, which often goes outside the 12-mile limit, you will find officers or young sailors on board from time to time during summer training.

Senator Andreychuk: Would that be with the NATO training?

Capt. King: No, summer cruises, things like that.

Senator Andreychuk: What would happen in a civil crisis where the military is brought in? Are 16- and 17-year-olds deployed in those situations?

Capt. King: Are you talking about aid to the civil power, for instance, where we would respond to situations like Oka or a prison?

Senator Andreychuk: Right.

Capt. King: That is not laid down in this particular amendment, but the Chief of Defence Staff is quite clear that he does not wish to send children to these theatres.

La modification à la Loi sur la défense nationale proposée par le gouvernement renforcerait cette politique en lui donnant force de loi. En modifiant la Loi sur la défense nationale, le Canada témoignerait clairement de son engagement à respecter le protocole facultatif.

Je terminerai en rappelant que la modification à la Loi sur la défense nationale n'est qu'une étape dans l'atteinte de l'objectif premier du Canada qui est de promouvoir la protection des enfants touchés par la guerre.

Comme l'a rappelé le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, M. Olara Otonu lors de sa visite au Canada le mois dernier, il reste beaucoup à faire pour aider les enfants sur le terrain.

[Traduction]

Le Canada a l'intention d'examiner, au cours des prochains mois, de quelles autres façons la communauté internationale peut venir en aide aux enfants touchés par la guerre.

Le sénateur Andreychuk: Le projet de loi est très court et très facile à comprendre. Vous avez expliqué la politique. C'est plutôt l'administration actuelle qui m'inquiète. Vous avez parlé d'hostilités imminentes ou réelles. Envoyons-nous effectivement des militaires de moins de 18 ans servir d'une façon ou d'une autre à l'étranger? Si nous le faisons, comment déterminons-nous qu'il y a un théâtre d'hostilités? Comme nous le savons, il y des situations de paix qui n'en sont plus le lendemain. Aujourd'hui, les facteurs de risque ne sont pas connus comme ils l'étaient dans les guerres traditionnelles d'avant. Comment gérez-vous cela?

Le capitaine Stephen King, conseiller spécial, sous-chef d'état-major de la Défense, ministère de la Défense nationale: C'est le chef d'état-major de la Défense qui va décider et déclarer s'il s'agit d'un théâtre hostile ou non. Il prend sa décision en fonction des renseignements fournis et en consultation avec nos alliés. Nous ne déployons personne dans des théâtres d'hostilités de ce genre.

Le sénateur Andreychuk: Envoyez-vous des militaires de 16 ou 17 ans à l'étranger?

Capt King: Dans la marine, à bord des navires qui s'éloignent souvent de la limite de 12 milles, on verra parfois des officiers ou de jeunes marins en formation pendant l'été.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce la formation de l'OTAN?

Capt King: Non, une formation d'été, ce genre de choses.

Le sénateur Andreychuk: S'il y avait une crise civile et qu'on faisait appel à l'armée, les militaires de 16 et 17 ans seraient-ils déployés dans les situations de ce genre?

Capt King: Parlez-vous de l'aide aux pouvoirs civils que nous apporterions, par exemple, dans des situations comme la crise d'Oka ou en prison?

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Capt King: Ce n'est pas prévu dans l'amendement en question, mais le chef d'état-major de la Défense a dit clairement qu'il ne veut pas envoyer d'enfants prendre part à ces opérations.

Senator Andreychuk: Have we ever sent 16- and 17-year-olds into the prisons or situations like Oka?

Capt. King: I cannot give you 100 per cent assurance on that. The likely answer is no.

Senator Andreychuk: There is no definitive policy?

Capt. King: It is not possible to go back through past records and ask, did we ever send 16- or 17-year-olds? The answer is most likely no. If you recruit someone at 16 or 17, generally once they complete their basic training, language training and trade training, they are 18 or older. We do not see many soldiers, sailors or airmen in operational units until they are well past 18. Basic training takes that long.

Senator Andreychuk: Obviously this protocol was not directed at Canada, but at many other countries, and we are setting the example. At least I hope that is what we are doing. There has been some discussion, certainly some literature that I have received, indicating that we would probably do better if we also adopted no recruitment of 16- and 17-year-olds. While I understand the positives of the education, the involvement of younger recruits, have you considered whether we would be doing a greater service to the international community if we did not recruit anyone under 18 under any circumstances for anything?

Ms Bellefeuille-Prégent: This was discussed, reviewed, and considered for quite some time. Canada worked very hard to come up with the strongest optional protocol that will protect children and would also be signed by most countries. The results were as I mentioned. We looked at our policies, practices and so on, and found that we were fully compliant. The real issue was that we were trying to ensure that no child of 16 or 17 would be sent to a theatre of hostilities. That is why the amendment is being proposed, although it is already a policy. We weighed that against the fact that we do provide some valuable training, education, and opportunities to 16- and 17-year-olds, and also that we must be a competitor with other employers when these 16- and 17-year-olds leave high school. We want to be there and say, "Here is a career for you." We do not want to say, "You must pick another career and maybe in two years you can come back." All of those issues are important.

Another issue is that reservists depend on the money they make in the Canadian forces to pay for their post-secondary studies. These are good part-time jobs for them.

In terms of the negotiations on the optional protocol, perhaps Mr. Snyder would answer that.

Mr. Ross Snyder, Deputy Director, Peace Building and Human Security Division, Global and Human Issues Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: It is safe to say that during the final round of negotiations in January on the optional protocol, people involved fairly early on in the discussion had concluded that both the realistic and, in the current context, the most desirable outcome was to do everything possible

Le sénateur Andreychuk: Avons-nous déjà déployé des militaires de 16 et 17 ans dans des prisons ou des situations comme celle d'Oka?

Capt King: Je ne peux pas vous l'affirmer à 100 pour cent, mais probablement pas.

Le sénateur Andreychuk: Il n'y a pas de politique bien définie à ce sujet?

Capt King: Il n'est pas possible de fouiller dans les anciens dossiers pour vérifier si on l'a fait. Ce n'est probablement pas le cas. Les jeunes de 16 ou 17 ans que nous recrutons n'ont généralement pas terminé leur formation de base, leur formation linguistique et leur formation militaire avant l'âge de 18 ans. Il est rare de voir, dans les unités d'opérations terrestres, navales ou aériennes des jeunes qui n'ont pas 18 ans bien sonnés. La formation de base prend un certain temps.

Le sénateur Andreychuk: Évidemment, le protocole ne s'adresse pas au Canada, mais à beaucoup d'autres pays, et nous donnons l'exemple. Du moins, j'espère que c'est ce que nous faisons. Il y a des discussions sur le sujet et, dans des documents que j'ai reçus, on indique que nous donnerions probablement un meilleur exemple si nous ne recrutions pas de jeunes de 16 et 17 ans. Je comprends les avantages de la formation et de la participation de jeunes recrues, mais avez-vous pensé que nous rendrions un meilleur service à la communauté internationale si nous ne recrutions personne de moins de 18 ans pour faire quoi que ce soit?

Mme Bellefeuille-Prégent: On examine la question depuis un certain temps. Le Canada a fait beaucoup d'efforts pour proposer le protocole facultatif de protection des enfants le plus rigoureux que pourraient accepter la plupart des pays. Les résultats sont ceux que j'ai signalés. Nous avons constaté que nos politiques et nos pratiques y étaient tout à fait conformes. Nous essayons de veiller à ce qu'aucun jeune de 16 ou 17 ans ne soit déployé dans un théâtre d'hostilités. C'est la mesure que le projet de loi propose, même si elle fait déjà l'objet d'une politique. Nous avons pris en considération le fait que nous offrons aux jeunes de 16 et 17 ans une formation de qualité et des possibilités intéressantes, et que nous devons faire concurrence à d'autres employeurs au moment où ces jeunes terminent leurs études secondaires. Nous voulons leur offrir tout de suite des perspectives de carrière et non deux ans plus tard. Toutes ces questions sont importantes.

De plus, les réservistes ont besoin du salaire qu'ils touchent dans les Forces canadiennes pour payer leurs études postsecondaires. Ce sont de bons emplois à temps partiel pour eux.

Pour ce qui est des négociations sur le protocole facultatif, M. Snyder pourrait peut-être vous répondre.

M. Ross Snyder, directeur adjoint, Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité des personnes, Direction générale des enjeux humains et mondiaux, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Durant la dernière ronde de négociations sur le protocole facultatif qui a lieu en janvier, ceux qui avaient pris part à une bonne partie des discussions ont conclu qu'il était à la fois réaliste et souhaitable,

to keep people under 18 out of hostile theatres of operation. There certainly had been debate in the earlier stages of the negotiations about going for a straight 18, but there was no international consensus on that. The negotiation of the optional protocol concluded with clearly keeping deployment of individuals to those over 18, and including in the recruitment provisions some safeguards to ensure that, even if people are recruited under the age of 18, they are genuinely voluntary recruits and are not deployed. The practices in the Canadian Armed Forces are already in line with that. The fundamental objective was to keep young people under 18 out of harm's way.

[Translation]

Senator Corbin: Is an 18-year-old young man or woman emotionally mature enough to be sent into a theatre of war? Putting it another way, not just any 18-year-old can be sent off to battle. I have a problem with this. Based on my experience, an 18-year-old female is probably more mature than her male counterpart, regardless of the training they have received. It is a question of human nature. At least, that is what I learned in my psychology courses and what I have observed in my own life.

I am not at all happy with the fact that we are moving to set a legal age at which a young person can be sent into an armed conflict situation, regardless of whether we are talking about a peace keeping mission or about a real war. Realistically, should we be recruiting 18- and 19-year-olds to engage in hostilities?

[English]

Colonel Gord Grant, Director of Military Human Resource Requirements, Department of National Defence: In the past several years I have completed three operations that had the potential to be highly hostile. Perhaps we are limiting ourselves in saying that 18 is the prerequisite to go on an operation? I do not believe so. I can speak as a commanding officer who has had to carry the burden of certifying that every soldier is what we call "good to go" or ready for the environment in which we wish to deploy them.

Captain King mentioned that there are a number of directives. In all three operations I was involved in, I was in command of a large number of soldiers. Some were 18, but most were older. None were 17. I was not permitted to take them. I had to read a number of orders and instructions personally, which I did. They outlined such things as the minimum physical standards that those people must meet, including mental checks and dental checks. There was a very large training bill. I had 15 evaluators assigned to my unit on all three occasions. I was given hundreds of scenarios where my soldiers had to react. They were mentored to the point where I felt that every one of those members of the armed forces was ready to go. I was then given 24 hours to conduct an exercise or training operation. Approximately 1 in 10 people were sent to evaluate my unit and they certified as to whether everyone had the abilities to operate within those environments.

dans le contexte actuel, de tout mettre en oeuvre pour que les jeunes de moins de 18 ans ne soient pas déployés dans des théâtres d'opérations. Au début des négociations, on a voulu fixer l'âge minimal à 18 ans pour tout, mais il n'y a pas eu de consensus à ce sujet. On s'est plutôt entendu pour déployer des militaires de plus de 18 ans et prévoir des mesures pour assurer que les jeunes de moins de 18 ans sont recrutés de façon purement volontaire et qu'ils ne participent pas à des opérations. Les pratiques des Forces armées canadiennes sont déjà conformes à ces règles. Ce qu'on veut, c'est tenir les jeunes de moins de 18 ans loin du danger.

[Français]

Le sénateur Corbin: Est-ce qu'un jeune homme ou une jeune femme de dix-huit ans a la maturité émotionnelle nécessaire pour être envoyé dans un conflit? En d'autres mots, vous n'envoyez pas n'importe qui de dix-huit ans et plus. J'ai un problème avec cela, d'après mon expérience une jeune femme de dix-huit ans est probablement plus mûre qu'un jeune homme de dix-huit ans, peu importe leur formation. C'est dans la nature des choses. Du moins, c'est ce que j'ai appris dans mes cours de psychologie et ai noté dans mon expérience personnelle de la vie.

Je trouve carrément insatisfaisant que l'on adopte un critère d'âge légal pour décider ou non d'envoyer une jeune personne dans un conflit armé quelconque, que la nature du conflit soit une mission de maintien de la paix ou une guerre réelle. Dans la pratique, envoyez-vous des jeunes de dix-huit ou dix-neuf ans dans de telles situations?

[Traduction]

Le colonel Gord Grant, directeur, Besoins en ressources humaines militaires, ministère de la Défense nationale: Au cours des dernières années, j'ai effectué trois opérations qui auraient pu présenter de grands dangers. Nous nous limitons peut-être en exigeant que les militaires aient 18 ans pour participer à une opération, mais je ne le pense pas. À titre de commandant, j'ai eu la responsabilité de confirmer que tous les soldats sont aptes à partir ou prêts à affronter l'environnement dans lequel nous voulons les déployer.

Le capitaine King a signalé qu'il y a un certain nombre de directives. Dans les trois opérations auxquelles j'ai participé, je dirigeais un grand nombre de soldats. Il y en avait parmi eux qui avaient 18 ans, mais la plupart était plus âgés. Il n'y en avait aucun de 17 ans. Je n'avais pas l'autorisation de les affecter à ces missions. J'ai dû lire un certain nombre de directives qui précisent, entre autres, l'état de santé physique, mental et dentaire qui est requis pour partir. Il y avait une très grande formation à suivre. Dans les trois cas, 15 évaluateurs avaient été affectés à mon service. On avait préparé des centaines de scénarios auxquels mes soldats devaient réagir. Tous les militaires qui ont reçu la formation étaient prêts à partir à mon avis. On m'a ensuite donné 24 heures pour exécuter une opération d'entraînement. Ceux qui ont évalué les membres de mon unité devaient confirmer si tous les militaires avaient les aptitudes voulues pour servir dans une situation de ce genre.

You can clearly understand the accountability burden put on individuals. I had to then sign a document and list every member of the Canadian Armed Forces travelling with me. I had to make an affirmation that I personally accepted that every one of those people was ready to go on that operation. I would not sign that document and take on that accountability if I were not reasonably certain that they had the maturity to not only operate, but also cope with some of the worst potential situations they might face. The three operations I was involved in were not unique and all commanding officers continue to face those responsibilities today. That is directed by the highest ranks in the military. Every commanding officer who goes on an operation is very familiar with that and it is not an easy burden to bear.

Senator Corbin: Thank you for that information.

Senator Grafstein: How many people were tested by the 15 evaluators?

Col. Grant: The first operation was 700, the second was 250, and the third was just under 200. The operations were in Sarajevo, the Congo, and Bosnia.

Senator Corbin: On the return of these troops, what was their mental or psychological state after seeing all sorts of horrors? We know that in other circumstances, very mature persons have totally broken down. What has been your experience with younger soldiers aged 18 or 19 in situations of that nature?

Col. Grant: We are moving away perhaps from what I was asked to come here to address.

Senator Corbin: You do not have to respond.

Col. Grant: In my own experience, people who had trouble were of all ages.

Senator Corbin: We are not becoming personal here.

Col. Grant: I am not taking it personally.

Senator Corbin: I may have a preconceived bias or prejudice about sending young people into conflict situations. Members of my family have been on peacekeeping missions in Korea and Cyprus and elsewhere. Fortunately, they came out of it in fairly good condition, but that is not the case for everyone. I appreciate that the Canadian military is more than ever concerned with the well-being and proper training of its staff. Nevertheless, we must be realistic. I still say that 18 or 19 is too young to be exposed to situations like the ones you are talking about.

You can train them, you can make them into machines, you can condition them mentally, but I certainly would like to know the answer to my question. How many of them come back and can lead normal lives after seeing the kind of horror that they are sometimes exposed to? Is that really necessary?

Senator Di Nino: To get back to the purpose of the bill for a moment, one paragraph puts into law the current practice of our armed forces?

Ms Bellefeuille-Prégent: Yes.

Vous pouvez bien comprendre la responsabilité qui leur incombait. Je devais ensuite signer un document et fournir la liste de tous les membres des Forces armées canadiennes qui allaient m'accompagner. Je devais déclarer que chacun d'entre eux était prêt à partir pour cette opération. Je ne signerais pas ce document si je n'étais pas raisonnablement certain que ces militaires ont la maturité voulue pour travailler dans ce contexte et aussi pour faire face peut-être aux pires situations de leur vie. Les trois opérations auxquelles j'ai participé ne sont pas les seules du genre et tous les commandants continuent d'assumer des responsabilités de cette nature tous les jours. Ces opérations sont dirigées par les militaires les plus hauts gradés. Tous les commandants qui participent à une opération savent à quoi s'en tenir et ce n'est pas une responsabilité facile à assumer.

Le sénateur Corbin: Merci de ces renseignements.

Le sénateur Grafstein: Combien de militaires ont été évalués par ces 15 personnes?

Col Grant: Ils en ont évalué 700 lors de la première opération, 250 pour la deuxième et un peu moins de 200 pour la troisième. Ces opérations se sont déroulées à Sarajevo, au Congo et en Bosnie.

Le sénateur Corbin: Au retour, quel était l'état mental et psychologique des militaires qui avaient vu toutes sortes d'horreurs? Nous savons que, dans d'autres circonstances, des personnes très équilibrées ont été complètement démolies. Quelle est, d'après votre expérience, la réaction des jeunes militaires de 18 ou 19 ans dans des situations de cette nature?

Col Grant: On s'éloigne peut-être de ce dont on m'a demandé de parler.

Le sénateur Corbin: Vous n'êtes pas obligé de répondre.

Col Grant: D'après mon expérience, il y a des militaires de tous les âges qui ont eu des problèmes.

Le sénateur Corbin: Je ne vous vise pas personnellement.

Col Grant: Je ne me sens pas visé.

Le sénateur Corbin: J'ai peut-être un parti pris ou un préjugé au sujet du déploiement de jeunes gens dans des situations de conflit. Des membres de ma famille ont participé à des missions de maintien de la paix en Corée, à Chypre et ailleurs. Heureusement, ils s'en sont assez bien tirés, mais ce n'est pas le cas de tout le monde. Je sais que les militaires canadiens sont plus préoccupés que jamais par le bien-être et la formation de leur personnel. Quoi qu'il en soit, nous devons être réalistes. Je trouve qu'on ne devrait pas être exposé à un âge aussi jeune que 18 ou 19 ans à des situations comme celles dont nous parlons.

On peut les former, on peut en faire des machines, on peut les conditionner mentalement, mais j'aimerais qu'on réponde à ma question. Combien d'entre eux, à leur retour, peuvent mener une vie normale après avoir vu les horreurs auxquelles ils sont parfois exposés? Est-ce vraiment nécessaire?

Le sénateur Di Nino: Pour revenir à l'objet du projet de loi un instant, un paragraphe donne force de loi à la pratique actuellement en vigueur au sein de nos forces armées?

Mme Bellefeuille-Prégent: Oui.

Senator Di Nino: In the group of 16- and 17-year-olds recruited through either the military institutes or the reserves, is there a reasonable number of women? What are the statistics?

Col. Grant: I do not have the specific statistics on that. My own unit was about 20 to 30 per cent were women, but I do not know if that was representative across the armed forces. Certain occupations have higher numbers of women than others.

Senator Di Nino: The 16- and 17-year-olds are mainly in the reserve and/or in the institutes and are not actual members of the military establishment other than under those categories?

Col. Grant: Not quite, senator. We do recruit at 17 into the regular force; however, their training program tends to be 12 to 18 months.

Senator Di Nino: Whether through the military institutes or some other process, it is really part of an education and training program?

Col. Grant: Yes, senator.

Senator Di Nino: If they were ever to be considered for an operation in some theatre of conflict, they would likely be 18 anyway?

Col. Grant: No. The directive states that they must be at least 18, regardless of whether they completed their training at 17 or not.

Senator Di Nino: How do we define a theatre of conflict? For instance, the floods in Winnipeg would not be considered a theatre of conflict. Those under the age of 18 would participate. We understand that. Are there grey areas here you may want to explain, or is it basically where one is expected to shoot and kill?

Col. Grant: I will defer to the policy man.

Capt. King: The Chief of Defence Staff has issued definitions on two occasions, the first in 1998. He has defined a hostile theatre of operations as "any area or region where hostilities are ongoing or reasonably likely to occur or recur, or any area or region designated by the Chief of Defence Staff as a hostile theatre of operations." Again, it is incumbent on the Chief of Defence Staff to declare an area hostile.

Senator Di Nino: That is defined as an area where one is likely to kill or be killed?

Capt. King: Kill or be killed, or where life and limb are hazarded.

Senator Di Nino: Would the younger members of the forces be assigned to defensive or support positions as opposed to front lines, or does the age not make any difference?

Capt. King: The age is irrelevant. The people recruited into the Canadian forces are spread across the entire spectrum of trades and classifications. I joined at age 17, and I have been in the navy since then. My training took four or five years. I finished my university degree and my basic navy training before I was actually

Le sénateur Di Nino: Parmi les jeunes de 16 et 17 ans qui sont inscrits à un collège militaire ou qui font partie de la réserve, y a-t-il un nombre raisonnable de femmes? Quels sont les chiffres?

Col Grant: Je n'ai pas de chiffres précis à ce sujet. Dans mon unité, il y a environ 20 à 30 p. 100 de femmes, mais je ne sais pas si ce pourcentage est représentatif de l'ensemble des forces armées. Il y a plus de femmes dans certains secteurs que d'autres.

Le sénateur Di Nino: On retrouve surtout les jeunes de 16 et 17 ans dans la réserve ou les collèges, et ils ne font pas vraiment partie des effectifs militaires, n'est-ce pas?

Col Grant: Pas tout à fait, sénateur. Nous recrutons des jeunes de 17 ans dans la force régulière. Cependant, ils reçoivent une formation de 12 à 18 mois.

Le sénateur Di Nino: Les activités dans les collèges militaires ou ailleurs font vraiment partie d'un programme d'enseignement et de formation?

Col Grant: Oui, sénateur.

Le sénateur Di Nino: Si jamais on devait songer à les déployer dans une situation de conflit, ils auraient probablement 18 ans de toute façon?

Col Grant: Non. La directive indique qu'ils doivent avoir au moins 18 ans, qu'ils aient terminé leur formation à 17 ans ou non.

Le sénateur Di Nino: Comment définit-on un théâtre d'hostilités? Par exemple, les inondations à Winnipeg n'étaient pas considérées comme un théâtre d'hostilités. Les jeunes de moins de 18 ans y participeraient. Nous comprenons cela. Y a-t-il des zones grises que vous voulez peut-être nous expliquer, ou est-ce essentiellement une situation où quelqu'un peut avoir à tirer et à tuer?

Col Grant: Je vais laisser le spécialiste de la politique répondre.

Capt King: Le chef d'état-major de la Défense a donné deux définitions officielles, la première en 1998. Selon lui, un théâtre hostile d'opérations est toute zone ou région où des hostilités sont engagées ou pourraient très bien éclater ou reprendre, ou toute zone ou région désignée par le chef d'état-major de la Défense comme un théâtre hostile d'opérations. Encore une fois, c'est au chef d'état-major de la Défense qu'il appartient de déterminer si une zone est un théâtre hostile.

Le sénateur Di Nino: C'est donc une zone où quelqu'un peut tuer ou être tué?

Capt King: Oui, ou une zone qui est très dangereuse.

Le sénateur Di Nino: Les jeunes membres des forces seraient-ils affectés à des postes de défense ou de soutien plutôt que sur la ligne de front, ou est-ce que l'âge ne fait aucune différence?

Capt King: L'âge n'a rien à voir. Les gens recrutés par les Forces canadiennes exercent toutes sortes de métiers et occupent toutes sortes de postes. J'ai joint les rangs des forces à 17 ans, et je suis dans la marine depuis cette époque. Ma formation a duré quatre ou cinq ans. J'ai terminé mes études universitaires et ma

assigned to an operational ship. I was 21 by the time I joined my first operational unit.

Senator Di Nino: To satisfy those who are suggesting that no one under 18 should be recruited, could there be some classification or designation other than being regular members of the armed forces?

Ms Bellefeuille-Prégent: One of the things we considered was the benefits that these people would receive. We did not want to have two classes of members of the Canadian forces. They all receive the same benefits and have these years count toward their pensions. They have the same system of discipline, so they are treated the same as the others, except that they are protected from being sent to a theatre of hostilities. As my colleague mentioned, there is a definition of a theatre of hostilities and so they have that protection. They receive the same benefits, so we think it is more advantageous to retain these 16- and 17-year-olds as full members of the Canadian forces.

Senator Di Nino: Is it correct that a theatre of hostilities can be domestic or foreign?

Capt. King: That is correct, but it has been quite a number of years since we have experienced a declared theatre of hostilities in Canada.

Senator Di Nino: Was Oka not a theatre of hostility?

Capt. King: Oka was not.

Senator Di Nino: So a 16- or 17-year-old could have been sent to Oka?

Capt. King: Potentially the answer is yes. Would we? Emphatically no. There is a moral responsibility here that we as leaders exercise.

Senator Bolduc: There is no statutory impediment.

Senator Di Nino: Thank you.

Senator Pearson: What are the practices by which you recruit young people? Do the young people express themselves and say why they want to join and that kind of thing? Since it is voluntary recruitment, I presume that the young person who wishes to join the forces must pass a certain number of tests, in addition to producing a birth certificate and having the permission of his or her parents. However, do you make some effort to find out why they want to join?

Capt. Grant: The short answer is yes. Whether it is the reserve or the regular force, we have a series of aptitude tests and a series of standards that vary, depending on the occupation. We would not want to put 17-year-olds into certain occupations. It has to do with aptitude. We take a risk on whether we think the member will reasonably succeed in that trade or occupation, because at the end of the day, we also want a return on the investment of the Canadian public's dollar.

formation de base dans la marine avant d'être affecté à une opération. J'avais 21 ans quand j'ai participé à ma première opération.

Le sénateur Di Nino: Pour satisfaire ceux qui proposent de ne pas recruter des jeunes de moins de 18 ans, pourrait-il y avoir une classification ou une désignation autre que celle de membre de la force régulière?

Mme Bellefeuille-Prégent: Nous avons tenu compte des avantages auxquels ces jeunes ont droit. Nous ne voulions pas qu'il y ait deux catégories de membres des Forces canadiennes. Les jeunes reçoivent tous les mêmes avantages et ces années de service comptent dans le calcul de leur pension. Ils sont visés par le même régime de discipline et sont traités comme les autres, sauf qu'ils ne sont pas déployés dans les théâtres d'hostilités. Comme mon collègue l'a dit, il y a une définition de théâtre d'hostilités et ils sont protégés à ce sujet. Ils reçoivent les mêmes avantages, et nous pensons qu'il est plus avantageux que les jeunes de 16 et 17 ans soient considérés comme des membres à part entière des Forces canadiennes.

Le sénateur Di Nino: Est-il exact qu'un théâtre d'hostilités peut être national ou international?

Capt. King: C'est exact, mais il y a bien des années que nous avons fait l'expérience d'un théâtre d'hostilités au Canada.

Le sénateur Di Nino: Oka n'était pas un théâtre d'hostilités?

Capt. King: Non.

Le sénateur Di Nino: Ainsi, un soldat de 16 ou 17 ans aurait pu être envoyé à Oka?

Capt. King: En théorie, la réponse est oui. Dans la pratique? Certainement pas. En tant que leaders, nous exerçons une responsabilité morale.

Le sénateur Bolduc: Il n'y pas d'empêchement législatif.

Le sénateur Di Nino: Merci.

Le sénateur Pearson: Quelles pratiques utilisez-vous pour recruter les jeunes? Les jeunes eux-mêmes expriment-ils un intérêt? Font-ils savoir qu'ils souhaitent joindre les rangs des forces armées? Étant donné que cela se fait sur une base volontaire, je présume que les candidats qui souhaitent entrer dans les forces armées doivent subir un certain nombre de tests, en plus de fournir un certificat de naissance et d'avoir l'autorisation de leurs parents. Cependant, faites-vous des pour découvrir pourquoi ils veulent s'engager?

Capt. Grant: Pour répondre brièvement, oui. Qu'ils souhaitent joindre les rangs de la réserve ou des forces régulières, ils doivent subir une gamme de tests d'aptitudes et satisfaire à des critères qui varient selon les professions. Nous ne voulons pas confier certains postes à des jeunes de 17 ans. C'est une question d'aptitudes. Nous courons toujours un risque lorsque nous décidons qu'un candidat a de bonnes chances de réussir dans tel ou tel métier ou profession car au bout du compte, nous voulons aussi obtenir un bon rendement sur l'investissement des contribuables canadiens.

Do they provide reasons for joining? Yes, and there are a myriad of reasons. Many of them have to do with gaining employment, but a lot have to do with what they believe will be the excitement that the military offers. Most people want to go on UN and NATO missions. There are other reasons. We are wrestling with how to make the Canadian forces the employer of choice and as attractive as possible. When a Canadian citizen is ready for full employment, which is normally at 16 or 17, we do not want to have to close our doors to those who will make excellent service members and ambassadors for the country. One of my jobs is to coordinate recruiting and production in the Canadian forces, and one of our biggest concerns is that every time we put an impediment in the way of guaranteeing full employment, the potential applicant leaves us for good and seeks employment elsewhere, whether it is with Nortel or Canada Post or whatever. We want to offer employment like any other institution or agency or industry within Canada at the age at which they are ready to be employed.

We do have aptitude tests and we obviously try to put the right people into the right training programs and jobs.

Senator Pearson: I asked about why they want to join. In this discussion on the age of deployment and so on, have you done, or do you know if anyone has done, any kind of focus groups with the kids themselves, the young recruits, to get their ideas about how young people should be involved?

Capt. Grant: In short, are there focus groups with the young people? Yes. Have there been focus groups to specifically address the issue of whether at 18 they should go on operations or not? No, but I almost believe it is a moot point. By the time we recruit and train them, they are already over 18.

Senator Pearson: I was not thinking of that. I would be pleased if you were having discussions with young people in the training programs. I would like to hear what they have to say about the whole issue of child soldiers, because young Canadians always have something to contribute. I would like to recommend that you do that.

Capt. Grant: Child soldiers, no. Certainly we conduct sensitivity training, diversity training, harassment training, cultural training. I might add though that the biggest complaint I have heard from the reserves, which are the largest employers of 16- and 17-year-olds, is about the restrictions on taking part in operations. That is the most common point made by young people, including those who are older than 18.

Senator Pearson: I can understand that because I do think that one issue that must be addressed by all of us, particularly those who are old enough to remember the Second World War, is there are some just wars. It is difficult to tell young people that just because they are under 18, they cannot engage in this kind of

Les candidats fournissent-ils les raisons que les poussent à s'engager? Oui, et elles sont multiples. Dans de nombreux cas, c'est une façon pour eux de trouver du travail, mais souvent, ils évoquent aussi le caractère enthousiasmant de la vie militaire. La plupart souhaitent participer à des missions de l'ONU et de l'OTAN. Il y a d'autres raisons également. Nous cherchons un moyen de faire en sorte que les Forces canadiennes soient l'employeur de choix, à le rendre aussi attrayant que possible. Lorsqu'un citoyen canadien est prêt à passer au monde du travail, ce qui se produit habituellement autour de 16 ou 17 ans, nous ne voulons pas fermer notre porte à ceux qui feront d'excellents soldats et ambassadeurs de notre pays. L'une de mes tâches consiste à coordonner le recrutement et la production dans les Forces canadiennes, et notre pire crainte c'est que chaque fois que l'on fait obstacle à une garantie de plein emploi, nos candidats potentiels nous abandonnent pour aller chercher du travail ailleurs, que ce soit chez Nortel ou Postes Canada. Nous voulons pouvoir offrir des emplois comme n'importe quelle autre institution, agence ou industrie au Canada, à l'âge où les jeunes sont prêts à les assumer.

Nous appliquons des tests d'aptitudes et nous essayons évidemment d'orienter les candidats dans les emplois et les programmes de formation qui conviennent.

Le sénateur Pearson: Je voulais savoir pourquoi ils veulent s'engager. Dans le contexte de la discussion sur l'âge du déploiement, avez-vous constitué ou savez-vous si une autre entité a constitué des groupes de recherche composés de jeunes eux-mêmes, de recrues, pour connaître leurs idées au sujet de leur contribution?

Capt Grant: Autrement dit vous voulez savoir si nous avons des groupes de consultation auprès des jeunes? Oui. Y a-t-il eu des groupes de consultation portant précisément sur la question de savoir si à 18 ans, ils devraient participer à des opérations ou non? Non, mais j'estime que c'est hypothétique car au moment où nous les recrutons et les formons, ils ont déjà plus de 18 ans.

Le sénateur Pearson: Ce n'est pas ce à quoi je pensais. Je souhaiterais que vous ayez des discussions avec les jeunes participant aux programmes de formation. J'aimerais savoir ce qu'ils ont à dire au sujet du problème des enfants soldats. En effet, les jeunes Canadiens ont toujours des opinions valables à exprimer. Je vous recommanderais de faire cela.

Capt Grant: Au sujet des enfants soldats, non. Nous organisons des cours de formation psychosociale, de formation sur la diversité, de formation sur le harcèlement et de formation culturelle. J'ajouterai que la plainte que l'on entend le plus souvent de la part des réserves, qui sont les entités où l'on retrouve le plus de recrues de 16 et 17 ans, concerne les restrictions quant à la participation des opérations. C'est le grief le plus souvent exprimé par les jeunes, y compris ceux qui ont plus de 18 ans.

Le sénateur Pearson: Je peux comprendre car à mon avis, il y a une chose que nous devons tous reconnaître, c'est qu'il existe des guerres justes, et cela a une résonance particulière pour ceux qui sont suffisamment âgés pour se rappeler la Seconde Guerre mondiale. Il est difficile de dire à des jeunes que simplement

activity. I do not know the answer, but the more we can hear from the young people themselves, the better, and the more we will all be able to address this issue in the international area.

Senator Grafstein: I was a member of the cadets at age 13. I was very upset that I could not join sooner, but 13 was the limit. That was in high school. You could not join in public school. In my era, we admired people who wore the uniform. I am of the school that believes sooner as opposed to later is good for a whole raft of different purposes. I do not quarrel with the moral intent of this proposed legislation. I want to state my own biases and prejudices about this, then step back a little and ask some general questions.

What has been the norm in NATO, of which Canada is a part? At what age are cadets recruited, and at what age are young people accepted directly into the reserves or the regular armed forces? How do we compare with our compatriots in NATO?

Second, what is the experience of the Chinese army? I believe it is the largest standing army in the world? What is their current experience and are they part of or involved in the optional protocol?

Third, what is the experience of Switzerland, which I understand still has a form of compulsory conscription for every youth of a certain age? At what level are they invited to participate? Can they avoid serving direct time in the military by spending longer periods of time at an earlier level? There is some sort of quota. I raise this to provide us with a sense of us in the world, as opposed to others who may be of help to us. What does the word "optional" mean legally when we come to the protocol?

Lieutenant-Colonel Dominic McAlea, Director of Law International, Office of the Judge Advocate General, Department of National Defence: I do not have the comprehensive answer to the first question. I can tell you there is no common NATO standard with respect to recruitment in general. When you asked about cadets, did you mean in the Canadian sense, or persons in training who are members of an armed force?

Senator Grafstein: Cadets as a precursor to moving into the forces.

Lt-Col. McAlea: There is no common NATO standard. There is a different approach in each of the NATO countries, reflecting different philosophies. Although NATO tries to standardize many things, that is not one of them.

As to the second question, I cannot comment on the Chinese experience, other than to say they were present in Geneva for the negotiations on the optional protocol and they did not raise any serious objections to the final text.

parce qu'ils ont moins de 18 ans, ils ne peuvent participer à ce genre d'activités. Je ne connais pas la solution, mais plus nous serons à l'écoute des jeunes eux-mêmes, mieux cela vaudra et plus nous serons en mesure de régler ce problème à l'échelle internationale.

Le sénateur Grafstein: Je faisais partie des cadets à l'âge de 13 ans. J'aurais voulu y adhérer plus tôt, mais la limite d'âge était de 13 ans. Cela correspondait à l'entrée au secondaire. Il était impossible d'y adhérer au niveau primaire. Dans ma jeunesse, nous admirions les personnes qui portaient l'uniforme. Je suis de ceux qui croient que plus tôt vaut mieux que plus tard pour toutes sortes de raisons. Je n'ai rien contre l'intention morale du projet de loi. Je vais exprimer mon parti pris et mes préjugés à cet égard et ensuite, prendre un peu de recul et poser certaines questions générales.

Quelle a été la norme jusqu'ici à l'OTAN, organisation dont le Canada fait partie? À quel âge sont recrutés les cadets et à quel âge les jeunes sont-ils acceptés directement dans les réserves ou les forces armées régulières? Comment notre système se compare-t-il à ceux de nos alliés de l'OTAN?

Deuxièmement, quelle est la situation dans l'armée chinoise? N'est-ce pas la plus grande armée permanente du monde? Quelle est l'expérience des Chinois? Sont-ils partie au protocole optionnel?

Troisièmement, quelle est l'expérience de la Suisse où, si je ne m'abuse, a encore cours une forme de conscription obligatoire pour tous les jeunes d'un certain âge? À quel niveau sont-ils invités à participer? Peuvent-ils éviter de faire leur service militaire s'ils ont consacré de longues périodes à de telles activités à un plus jeune âge? Il y a un contingentement quelconque. Je soulève ces questions pour avoir une idée de notre système par rapport à d'autres en vigueur dans le monde, qui pourraient nous aider. Que signifie le terme «optionnel» sur le plan juridique lorsqu'il est question du protocole?

Le lieutenant colonel Dominic McAlea, directeur du droit international, Bureau du juge-avocat général, ministère de la Défense nationale: Je n'ai pas de réponse exhaustive à la première question. Je peux vous dire qu'il n'y a pas de normes communes au sein de l'OTAN en matière de recrutement. Lorsque vous avez parlé des cadets, entendiez-vous cela au sens canadien ou parliez-vous de personnes en formation qui sont membres d'une force armée?

Le sénateur Grafstein: Je parlais des cadets en tant que niveau préalable à l'entrée dans les forces armées.

Lcol McAlea: Il n'y a pas de normes communes au sein de l'OTAN. Chaque pays de l'Organisation a une approche différente qui reflète une philosophie différente. Même si l'OTAN tente de standardiser bien des choses, ce n'est pas l'une d'entre elles.

Pour ce qui est de votre deuxième question, je ne peux commenter l'expérience chinoise, sauf pour dire que les Chinois étaient présents à Genève pour les négociations sur le protocole optionnel et qu'ils n'ont pas soulevé d'objections sérieuses au texte final.

With respect to your third question, the Swiss experience, of course, is very different from the Canadian experience. Over much of their adult life, the Swiss are liable for national service, which does not exist in Canada. They were prepared to support 18 as the minimum age.

Senator Grafstein: Minimum age for what?

Lt-Col. McAlea: For recruitment.

Senator Grafstein: That is for full-time service?

Lt-Col. McAlea: Yes, but they have compulsory service. They have a different approach from ours, so in a sense it is like comparing apples and oranges. Although there are career officers, they do not have the same concept we do with respect to voluntary service, parental consent, and the age of 18.

With respect to the adjective "optional," it is an international law mechanism for allowing standards to be raised when you cannot achieve complete consensus. This protocol is optional to the Convention on the Rights of the Child. This vehicle allows certain states to raise their own standards, even if not all states can sign on. The Convention on the Rights of the Child is widely ratified, with the exception of two countries. This is expected to be widely ratified also, but perhaps not as widely or as quickly.

The Chairman: I cannot resist asking which two countries? You must know that.

Lt-Col. McAlea: One is the United States and Somalia is the other.

Mr. Snyder: A provision in the optional protocol does allow for countries that did not sign and ratify the overall convention to sign and ratify the optional protocol. Therefore, even if the United States did sign the Convention on the Rights of the Child but did not ratify it, they would be able to sign and ratify the optional protocol. At the same time, they gave an undertaking at the negotiations that in doing so, they would respect those parts of the Convention on the Rights of the Child that were applicable to the optional protocol itself.

The Chairman: I want to thank the witnesses from the Department of National Defence.

Our next witnesses are with World Vision Canada and Amnesty International, Canadian Section.

Ms Kathy Vandergrift, Senior Policy Analyst, World Vision Canada, Chair, Working Group on Children and Armed Conflict: I appreciate this opportunity to make a presentation on this question. Bill S-18 is short, but it is a very important piece of a complex and important part of our foreign policy. I speak to you today on behalf of World Vision Canada, but the World Vision partnership is one of the six members of the international coalition to prevent the use of child soldiers and which has been the primary advocate of the optional protocol.

Quant à votre troisième question, au sujet de la Suisse, il va de soi que l'expérience suisse est bien différente de l'expérience canadienne. Pratiquement tout au long de leur vie adulte, les Suisses sont tenus de participer à un service national, ce qui n'existe pas au Canada. Ils sont disposés à accepter 18 ans comme âge minimum.

Le sénateur Grafstein: L'âge minimum pour quoi?

Lcol McAlea: Pour le recrutement.

Le sénateur Grafstein: Pour le service à temps plein?

Lcol McAlea: Oui, mais le service y est obligatoire. Leur approche est différente de la nôtre, de sorte que c'est comme comparer des pommes et des oranges. Même s'il existe là-bas des officiers de carrière, leur système n'est pas fondé sur le service volontaire, le consentement parental et le critère des 18 ans.

En ce qui a trait à l'adjectif «optionnel», il s'agit d'un mécanisme de droit international qui permet de relever les normes lorsqu'il est impossible de dégager un consensus exhaustif. Ce protocole optionnel est rattaché à la Convention relative aux droits de l'enfant. Ce véhicule permet à certains États de relever leurs propres normes, même si la totalité des États ne peut adhérer. La Convention relative aux droits de l'enfant a été largement ratifiée, à l'exception de deux pays. Quant au protocole, on s'attend qu'il soit lui aussi largement ratifié, mais peut-être pas dans une aussi grande mesure ou aussi rapidement.

Le président: Je ne peux résister. Quels sont les deux pays en question? Vous devez le savoir.

Lcol McAlea: Les États-Unis et la Somalie.

M. Snyder: Une disposition du protocole optionnel permet aux pays qui n'ont ni signé ni ratifié la convention générale de signer et de ratifier le protocole. Par conséquent, même si les États-Unis ont signé la Convention relative aux droits de l'enfant, sans la ratifier, ils pourraient signer et ratifier le protocole optionnel. Qui plus est, au cours des négociations, ils ont affirmé que s'ils le faisaient, ils respecteraient les parties de la Convention relative aux droits de l'enfant applicables au protocole optionnel proprement dit.

Le président: Je remercie les témoins du ministère de la Défense nationale.

Nos prochains témoins représentent Vision mondiale Canada et Amnistie internationale, section canadienne.

Mme Kathy Vandergrift, analyste de politiques principale, Vision mondiale Canada, groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés: J'apprécie l'occasion qui m'est donnée de présenter un exposé sur cette question. Le projet de loi S-18 est bref, mais il se rattache à une facette plus complexe et très importante de la politique étrangère du Canada. Je prends la parole aujourd'hui au nom de Vision mondiale Canada, mais Vision mondiale est un partenariat réunissant une coalition internationale de six membres qui vise à empêcher le recours à des enfants soldats et qui a été le principal champion du protocole optionnel.

The age for recruitment and deployment is only one piece of a comprehensive strategy to deal with the issue of children in armed conflict. I will leave a comprehensive policy statement, which we have developed, that deals with the issues of prevention, protection, and reintegration in dealing with child soldiers and other children impacted by war. This is one small piece of a much more comprehensive strategy.

I am here today to ask you to consider recommending that Canada adopt the same norm that it expects of non-state armed groups in the optional protocol. That would mean amending the legislation to make 18 the age of recruitment as well as deployment.

As the material you have received makes plain, this is being presented as a way for Canada to comply with the optional protocol and maintain leadership on the issue of children in armed conflict. The negotiations for the optional protocol involved a considerable degree of compromise, with the result that the end product is a relatively weak tool. The international coalition is hoping to deal with that situation by persuading a large number of nations to voluntarily adopt a more consistent position, and in that way, establish a stronger international standard.

I will focus on one problem area of the optional protocol in terms of its usefulness as an effective tool to actually deal with this situation. We approach this from a practical level because World Vision is involved in many countries where we are dealing on a daily basis with children impacted by war and with child soldiers. We have dealt with over 5,000 former child soldiers in Northern Uganda alone. I am concerned about the double standard for non-state armed groups. Getting non-state armed groups to comply with any protection provisions for children is a difficult proposition, and one we struggle with in the international community. It is a major focus of the international campaign to deal with this problem. If we want to have credibility in asking non-state armed groups to comply, it does not help to set a higher standard for them than states are willing to adopt for themselves.

In the optional protocol as drafted, states have a minimum age of 16 for recruitment, but they are asking that non-state armed groups have 18 and that it be a criminal offence to recruit under that age. There is a considerable double standard there. A fundamental principle of international rules of conflict is that the same laws apply to both sides. The basic approach of the international campaign, which I am conveying to you today, is to ask countries to voluntarily adopt the higher standard. We hope to have 100 ratifications, which would be a majority. I believe that is a reasonable request, because of the 191 nations who ratified the Convention on the Rights of the Child, less than 50 officially allow recruitment under the age of 18. Therefore, the chances of achieving that are reasonably good, and then Canada will no longer be in a leadership position on that issue. If we want to be in a leadership position, I would hope this committee will recommend that we adopt a higher standard.

L'âge du recrutement et du déploiement n'est qu'un élément d'une stratégie globale concernant le problème des enfants dans les conflits armés. Je vous laisserai un énoncé de politique exhaustif que nous avons rédigé au sujet des enjeux de la prévention, de la protection et de la réintégration des enfants soldats ainsi que des autres enfants touchés par la guerre. C'est une composante parmi tant d'autres d'une stratégie beaucoup plus vaste.

Aujourd'hui, je veux vous demander d'envisager de recommander que le Canada adopte la même norme qu'il entend appliquer aux forces armées non gouvernementales dans le protocole optionnel. Cela signifie qu'il faut modifier la loi pour que l'âge du recrutement et du déploiement soit 18 ans.

Comme l'explique clairement la documentation que vous avez reçue, cela est considéré comme une façon pour le Canada de présenter le protocole optionnel et d'affirmer son leadership dans le dossier des enfants dans les conflits armés. Les négociations entourant le protocole optionnel ont donné lieu à un important compromis, de sorte que le résultat final est un outil relativement faible. La coalition internationale espère régler le problème en persuadant un grand nombre de nations d'adopter volontairement une position plus cohérente et ainsi, établir une norme internationale plus rigoureuse.

Je m'attacherai à un domaine lacunaire du protocole optionnel et je mettrai en lumière le manque d'efficacité de cet instrument pour régler le problème. Nous abordons cette question d'un point de vue pratique car Vision mondiale est présente dans de nombreux pays où, quotidiennement, des enfants sont touchés par la guerre et où l'on a recours à des enfants soldats. Il y a plus de 5 000 anciens enfants soldats dans le nord de l'Ouganda seulement. Je trouve préoccupante la norme différente applicable aux forces armées non gouvernementales. Il est difficile d'obtenir de ces groupes armés non gouvernementaux qu'ils respectent les dispositions relatives à la protection des enfants, et c'est un défi pour la communauté mondiale. C'est d'ailleurs pourquoi la campagne internationale cible particulièrement ce problème. Le fait d'astreindre ces groupes armés à une norme plus élevée que les États ne sont prêts à adopter pour eux-mêmes risque d'entacher notre crédibilité.

Sous sa forme actuelle, le protocole optionnel fixe à 16 ans l'âge minimum du recrutement, mais on le fixe à 18 ans pour le recrutement par des forces armées non gouvernementales, en demandant aux États de considérer le recrutement de personnes plus jeunes comme une infraction criminelle. Il y a donc deux poids deux mesures. En droit international, les règles de conduite en cas de conflits armés doivent partir du principe que les mêmes règles s'appliquent aux deux camps. Essentiellement, la campagne internationale dont je me fais le porte-parole aujourd'hui vise à demander aux pays d'adopter volontairement une norme plus élevée. Nous espérons obtenir 100 ratifications, ce qui constituerait une majorité. J'estime que c'est un objectif raisonnable étant donné que sur les 191 nations qui ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, moins de 50 permettent officiellement le recrutement de jeunes de moins de 18 ans. Par conséquent, nos chances d'atteindre cet objectif sont raisonnablement bonnes et à ce moment-là, le Canada ne sera plus

As NGOs, we have had some discussions with the Department of National Defence on ways of achieving that and still allowing for transition from school into the military. I offer the example of the Government of Norway, which has developed an approach to that. There are ways of resolving that problem, short of allowing official recruitment below age 18. You have the full written submission.

Mr. Alex Neve, Secretary General, Amnesty International (Canadian Section): Thank you for the opportunity to be here this afternoon. Amnesty International is pleased to have the opportunity to share our views on Bill S-18. With me this afternoon is Hilary Homes, who is the coordinator of our youth and student program, and who has shepherded along our work on this important issue.

As I am sure all the committee members know, we are an international human rights group. In our work, we have increasingly sought to pay more and more attention to the rights of children. Within that context, we have sought to focus on issues of children in armed conflict, and within that, very much see the issue of child soldiers as a crucial human rights issue. That is the context in which we come to the table to share our views with you this afternoon. I will ask Ms Homes to share with you our specific views on this bill.

Ms Hilary Homes, Coordinator, Youth and Student Program, Amnesty International (Canadian Section): As many of you may imagine, our views are not dissimilar to those of our colleague from World Vision. We are both part of an NGO working group that has been looking at the subject and speaking with a number of people in Foreign Affairs and National Defence. My colleagues at DND presented a very good overview of the situation of war-affected children and the process which led up to the optional protocol as it stands now. They are right when they say that current Canadian policy, including this bill, is in line with the eventual draft optional protocol arrived at. That was a compromise, and it is important to look back at what the original idea was when the process first moved forward. There has been quite a lot of discussion on the age of 18 issue, and I will come back to that.

There is an international context to the matter. It is not just the draft optional protocol, it also has to do with the child soldiers and the stories we have heard. While I was preparing my remarks for today, I remembered that the last time I sat on a panel addressing this issue was at the peace-building consultations. I was sitting beside Paska Otto, a child soldier in Uganda with another armed group, the name of which escapes me right now. She is here in Canada and is in her 20s. Now she is a student at the University of Guelph. Her story is pretty grim. One of the few uplifting things

un leader dans ce dossier. Si nous voulons continuer d'agir en chef de file, j'espère que le comité recommandera que la Canada adopte une norme plus élevée.

À titre d'organisation non gouvernementale, nous avons eu certaines discussions avec des représentants du ministère de la Défense nationale sur les moyens à prendre pour arriver à cette fin tout en permettant la transition de l'école aux forces armées. Je cite l'exemple du gouvernement de la Norvège, qui a mis au point une solution. Il y a diverses façons de résoudre ce problème, sans pour autant permettre le recrutement officiel d'enfants de moins de 18 ans. Vous avez en mains notre mémoire écrit intégral.

M. Alex Neve, secrétaire général, Amnistie internationale (section canadienne): Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître cet après-midi. Amnistie internationale est ravie de cette occasion de communiquer son point de vue sur le projet de loi S-18. Je suis accompagné aujourd'hui de Hilary Homes, coordonnatrice de notre programme pour les jeunes et les étudiants. C'est également elle qui a piloté nos travaux sur cette importante question.

Comme tous les députés du comité le savent sûrement, nous sommes un groupe international de défense des droits de la personne. Dans notre travail, nous avons été amenés à accorder de plus en plus d'attention aux droits des enfants. Dans ce contexte, nous avons décidé de nous attacher à la situation des enfants dans les conflits armés. D'ailleurs, nous considérons le problème de l'utilisation d'enfants soldats comme un enjeu crucial dans le domaine des droits de la personne. Voilà donc la perspective dans laquelle nous venons cet après-midi à la table partager nos vues avec vous. Je demanderais à Mme Homes de vous communiquer notre analyse spécifique du projet de loi.

Mme Hilary Homes, coordonnatrice, Programme des jeunes et des étudiants, Amnistie internationale (section canadienne): Comme vous pouvez l'imaginer, notre point de vue ne diffère guère de celui de notre collègue de Vision mondiale. Nos deux organisations font partie d'un groupe de travail composé d'ONG qui s'est penché sur le sujet et qui a eu des entretiens avec un certain nombre de personnes aux Affaires étrangères et à la Défense nationale. Mes collègues de la Défense nationale ont présenté un très bon survol de la situation des enfants touchés par la guerre et du processus qui débouché sur le protocole optionnel sous sa forme actuelle. Ils ont signalé, à juste titre, que l'actuelle politique du Canada, dont découle le présent projet de loi, est en complète concordance avec l'ébauche de protocole optionnel à laquelle on est arrivé. Ce document représente un compromis et il importe de se reporter à l'idée originale qui avait donné le coup d'envoi au processus. Il y a eu énormément de discussions autour de l'âge de 18 ans, et j'y reviendrai tout à l'heure.

Cette question s'inscrit dans un contexte international. Dans notre discussion sur l'ébauche de protocole optionnel, il ne faut pas oublier qu'elle concerne la situation des enfants soldats. Nous avons entendu énormément d'histoires à leur sujet. En préparant mon exposé pour aujourd'hui, je me suis rappelé que la dernière fois que j'ai pris part à un panel sur cette question, c'était à l'occasion de consultations sur l'édification de la paix. J'étais assise à côté de Paska Otto, une enfant soldat de l'Ouganda associée à un autre groupe armé dont le nom m'échappe pour

about it, apart from the fact that she is still alive, is that she is remarkably together, considering that her life and her family and friends and community were all torn apart. As we sit here, with all the conflicts going on around the world and children involved in them, we know that more and more lives are being torn apart. It seems really far away, but I think it is actually much nearer than we realize. It has a lot to do with this bill. It is easy to get caught up in the Canadian situation, but the international context needs to be remembered.

The original framework for the optional protocol proposed that recruitment should also not take place under the age of 18. There has been some discussion here already about those under the age of 18. I want to think about this. When I was 17 or 18, if I had heard about the International Convention on the Rights of the Child, I would have been offended to be called a child. That is why we pause and say, "What options do 16- or 17-year-olds have in their lives and what do they aspire to?" Senator Pearson alluded to that. You are at that point in your life when you want some control. I left home at the age of 17. I also reflect upon whether it would have been better if I had left home slightly older, but that is not what the hearing is about.

We attach significance to the age of 18 and the original framework for the optional protocol did the same. Canada was supportive of that framework and that original idea. It was a good idea. We set that as the border here in our own society between the protections we provide to a child and the transition to the protections and the accompanying responsibilities of adulthood. We set that as our voting age. That is linked to when someone participates fully in the military. We set all sorts limits, for example, when you can buy cigarettes and alcohol, at even higher ages in some provinces. It really is the watershed age, which is relevant to the discussion here.

The bill does, of course, set the age of 18 for deployment. We are glad to see that, although when I heard that Oka was not described as a theatre of hostilities, yet still had a certain degree of risk, I paused over my opinion that, "This is a great sentence in the bill." Nonetheless, this is in line with the optional protocol as it exists. Canada originally backed 18 as the age of recruitment. It is still a very good idea, and we feel that should be there.

I have raised some of the arguments. One of the stronger ones concerns the impact this has on armed groups. Canada wants to be a leader. Setting that difference between 16 and 17 really was a compromise. Why should Canada rest on that compromise, given that the governments did agree that the original idea was a good

l'instant. Elle se trouve ici au Canada. Maintenant dans la vingtaine, elle étudie à l'Université de Guelph. Son histoire est plutôt accablante. L'une des seules choses encourageantes à son sujet, outre le fait qu'elle est toujours vivante, c'est qu'elle soit demeurée aussi normale, compte tenu du fait que sa vie, sa famille, ses amis et son village ont été déchirés par la guerre. Au moment même où nous siégeons ici, avec tous les conflits qui ont cours dans le monde et qui impliquent des enfants, nous savons qu'un nombre de plus en plus considérable de vies est détruit. Cela semble une réalité lointaine mais en fait, elle est beaucoup plus près de nous que nous le croyons. Cela a un rapport important avec le projet de loi à l'étude. Il est facile d'être obnubilé par la situation canadienne, mais il convient de se rappeler le contexte international.

Le cadre original du protocole optionnel proposait que le recrutement ne se fasse pas avant l'âge de 18 ans. On a déjà discuté quelque peu ici de la situation de ces jeunes de moins de 18 ans. Je veux réfléchir à tout cela. À l'âge de 17 ou 18 ans, si j'avais entendu parler de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, j'aurais été offusqué d'être appelé un enfant. Voilà pourquoi nous marquons un temps d'arrêt pour nous interroger: «Quelles options s'offrent aux jeunes de 16 ou 17 ans dans leur vie? À quoi aspirent-ils?» Le sénateur Pearson a fait allusion à cela. À ce stade de sa vie, on souhaite exercer un certain contrôle. Personnellement, j'ai quitté la maison familiale à l'âge de 17 ans. Je me demande également s'il n'aurait pas été préférable que je parte un peu plus tard, mais ce n'est pas là le propos de notre séance.

Nous attachons de l'importance à l'âge de 18 ans, et le cadre original du protocole optionnel fait de même. Le Canada a appuyé ce cadre, ainsi que l'idée originale. C'était une bonne idée. Dans notre société, nous considérons cet âge comme un passage entre la protection que nous assurons à un enfant et la transition vers la protection et les responsabilités connexes de l'âge adulte. C'est aussi l'âge minimal fixé par la loi pour être électeur. C'est également l'âge associé à une participation pleine et entière dans les forces armées. Nous établissons toutes sortes de limites, par exemple pour l'achat de cigarettes et d'alcool. D'ailleurs, la limite d'âge est même plus élevée dans certaines provinces. C'est vraiment un âge critique, ce qui est fort pertinent dans notre discussion aujourd'hui.

Le projet de loi fixe à 18 ans l'âge du déploiement. Nous accueillons cela favorablement. Cependant, lorsqu'on nous a dit qu'Oka n'était pas considéré comme un théâtre d'hostilités, ce qui implique que des jeunes couraient un certain risque —, j'ai retraité mentalement par rapport à l'opinion que j'avais exprimée, selon laquelle «c'est une excellente phrase dans la mesure.» Néanmoins, cela s'harmonise au protocole optionnel sous sa forme actuelle. Au départ, le Canada a appuyé l'idée de fixer à 18 ans l'âge du recrutement. Cela demeure une excellente idée, et nous estimons qu'il devrait en être ainsi.

J'ai soulevé certains arguments. L'un des plus vigoureux concerne les répercussions d'une telle décision sur les groupes armés. Le Canada souhaitait être un chef de file dans ce dossier. Établir cette différence entre 16 et 17 ans était en fait un compromis. Pourquoi le Canada devrait-il s'attacher à ce

one? It will be quite a challenge to persuade armed groups, who have a horrifyingly long list of reasons why they should involve people under the age of 18 that sound rather similar to the reasons we want to bring in people under that age.

It will be very hard. If we set an example, it will be much easier. We will be confronting armed groups for a long time. When you look at how many of the conflicts around the world are internal and not cross-border, it becomes clear just how much the example needs to be set.

I listened with great respect to what my colleagues from DND had to say about the opportunities we provide for 16-and-17-year-olds. We also need to recognize that while we talk about the armed forces as an employer, it really is an employer like no other. We live in a society with great diversity and great opportunity, and we can provide opportunities for 16- and 17-year-olds in other ways. I do not mean to belittle involvement in the armed forces at all. In fact, I am trying to point to the seriousness of that commitment. Our actions cannot be separated from the impact they have on the international stage. If Canada respects that original straight 18 option, in the end it will have a much stronger impact on war-affected children around the world than the bare minimum set out in the optional protocol.

Senator Grafstein: I take it that you have no objection to continuing with cadet training, as long as there is no recruitment into the full-time services below the age of 18, or am I taking you out of context?

Ms Homes: You are not taking me out of context at all. The example we really want set has to do with when people are officially part of the armed forces and when they are not. We are not saying that people cannot be on a path to join the armed forces. I say this, having a stepbrother who in his teenage years wanted to join the American Armed Forces, and certainly could have. In the end, he took the decision not to go to the United States Air Force Academy until he was 18. That was a tough decision. It was a healthy discussion within the family, but the path was not blocked. The intention is not to block the path, but to really recognize the seriousness of the commitment and remember it is in an international context.

A lot of the arguments on child soldiers had to do with international situations, where human rights protection was greatly compromised and involvement of younger people was a form of exploitation. It is not the same issue here in Canada. The example that is set is a powerful one. Canada wants to be a leader, aspires to be a leader, and is a leader on issues like this. That is what makes the example so important, and what makes it a bigger issue

compromis étant donné que les gouvernements ont convenu que l'idée originale était la bonne? Ce sera tout un défi que de persuader les forces armées non gouvernementales, qui ont une liste horriblement longue de raisons justifiant de faire appel à des jeunes de moins de 18 ans, liste qui est assez semblable aux raisons pour lesquelles nous souhaitons que le protocole vise ces jeunes.

Cela sera très difficile. Par contre, si nous donnons l'exemple, les choses seront beaucoup plus faciles. Nous serons confrontés à des groupes armés pendant longtemps. Si l'on considère combien de conflits dans le monde sont internes et non transfrontières, on comprend clairement à quel point il importe de prêcher par l'exemple.

J'ai écouté avec beaucoup de respect ce qu'avaient à dire mes collègues du ministère de la Défense nationale au sujet des débouchés que nous offrons aux jeunes de 16 et 17 ans. Nous devons aussi reconnaître que même si nous disons que les forces armées sont un employeur, ce n'est certes pas un employeur comme un autre. Nous vivons dans une société qui offre beaucoup de diversité et de choix, et nous pouvons offrir des débouchés à des jeunes de 16 et 17 ans de multiples autres façons. Je ne veux pas du tout minimiser par là l'adhésion aux forces armées. En fait, je veux plutôt signaler le sérieux d'un tel engagement. On ne saurait dissocier notre action de ses répercussions sur la scène internationale. Si le Canada respecte l'option originale des 18 ans seulement, au bout du compte cela aura une incidence beaucoup plus marquante sur le sort des enfants affectés par la guerre dans le monde que s'il s'en tient au strict minimum énoncé dans le protocole optionnel.

Le sénateur Grafstein: Si je comprends bien, vous n'avez pas d'objections à ce que se poursuive la formation des cadets, pour autant qu'il n'ait pas de recrutement dans les forces armées régulières avant l'âge de 18 ans. Ou est-ce que je vous cite hors contexte?

Mme Homes: Vous ne me citez pas du tout hors contexte. Le modèle que nous voulons proposer fait en sorte de distinguer entre le moment où des jeunes peuvent officiellement faire partie des forces armées et où ils ne le peuvent pas. Nous ne disons pas qu'ils ne devraient pas entamer un cheminement qui les amènera à adhérer aux forces armées. J'ai moi-même un demi-frère qui, à l'adolescence, souhaitait joindre les rangs des forces armées américaines et aurait certainement pu le faire. En fin de compte, il a décidé d'attendre d'avoir 18 ans pour entrer à l'Académie de l'aviation américaine. Ce fut une décision difficile. L'affaire a donné lieu à une saine discussion au sein de la famille, mais la démarche de mon demi-frère n'a pas été bloquée. Notre intention n'est pas d'empêcher qui que ce soit d'opter pour cette voie, mais de faire en sorte qu'on reconnaisse le sérieux d'un tel engagement et qu'on se rappelle qu'il s'inscrit dans un contexte international.

Bon nombre des arguments concernant le recours aux enfants soldats découlent de crises internationales où la protection des droits de la personne a été fortement compromise et où la participation des jeunes est une forme d'exploitation. Ce n'est pas la même chose ici, au Canada. L'exemple que nous offrons est convaincant. Le Canada souhaite être un chef de file; il aspire au leadership dans des dossiers comme celui-là. Voilà pourquoi il est

than a private decision within a Canadian family. Cadets are not part of official armed forces.

Senator Grafstein: It has always been an issue of the difference in maturity between 16-and-18-year-olds. We have had great problems with that age period, ranging across a whole raft of issues, particularly relating to criminal law and where culpability begins. I am still not clear in my own head. I understand the desire to raise levels, but there is also the question of the youth themselves, who want to take control of their lives. For instance, we put a weapon called a car into the hands of 16-year-olds, and it is a very serious weapon that we allow them to use at their whim and desire, including ownership.

The Chairman: It is 15 years old, the last I heard. I got my licence in Ontario at 15 with my parents' consent.

Senator Grafstein: Have you given some thought to that? You touched on it in your testimony. There is a question of age, but there is also a question of responsibility and when children are mature enough to be able to respond to it. Whether we like it or not, it seems to me that that is moving down in age as opposed to up, having in mind what we see youth today do at various ages. It is a serious psychological question for adults. Certain 16-year-olds may be fully robust mentally according to some psychological testing and have a great desire to make their own decisions, yet we are in effect saying — and I am not quarrelling with the principle — “We want to tell you when you are able to become accountable for your life. We say you will not become accountable for your life until age 18.” You have touched on that, and I know it is of concern. Have you given some deep thought to that question?

Ms Vandergrift: The groups we represent feel very strongly about the active participation of youth in their communities and societies. We are strong promoters of teenagers being much more involved in their communities. Certainly, the large percentage of teenage populations, particularly young males, is a very strong factor in some of the countries, for example, Sierra Leone, where we find this problem. We are strong advocates of these people being active in their communities and in decision making. There are lots of ways they can be active and responsible without being involved in the military. As was already said, in our situation, there are ways of making that transition without the formal recruitment.

I would like to describe two other factors. Practitioners in the field highlight the fact that it is easier to pass a 14-year-old off as 16 than as 18. There is that physical reality. So when we are dealing with 14-year-olds, 12-year-olds, some as young as 9, there

tellement important de donner l'exemple et pourquoi cette question transcende une simple décision prise au sein d'une famille canadienne. Les cadets ne font pas partie des forces armées officielles.

Le sénateur Grafstein: Cela pose toute la question de la différence de maturité entre 16 et 18 ans. Cette période cause aux législateurs de nombreux problèmes dans bien des dossiers, particulièrement dans le domaine du droit pénal où il faut établir à quel moment la responsabilité entre en jeu. Tout cela n'est pas encore très clair dans ma tête. Je comprends la volonté de relever l'âge, mais il faut aussi penser aux jeunes eux-mêmes. Ces derniers veulent assumer le contrôle de leur vie. Par exemple, nous mettons une arme appelée automobile entre les mains de jeunes de 16 ans. C'est une arme très dangereuse que nous leur permettons d'utiliser comme bon leur semble. Nous leur permettons même d'en être propriétaires.

Le président: C'est à 15 ans, d'après ce que j'ai entendu dernièrement. Personnellement, j'ai obtenu mon permis de conduire en Ontario à l'âge de 15 ans, avec le consentement de mes parents.

Le sénateur Grafstein: Avez-vous réfléchi à cela? Vous avez évoqué cette question dans votre témoignage. Il y a la question de l'âge, mais aussi la question de la responsabilité et du moment où les enfants sont suffisamment matures pour être en mesure de les assumer. Que cela nous plaise ou non, il me semble que l'âge de la responsabilité va en s'abaissant au lieu de monter, compte tenu de ce que nous voyons les jeunes d'aujourd'hui faire à divers âges. C'est un dilemme psychologique sérieux pour les adultes. Certains jeunes de 16 ans peuvent être suffisamment solides mentalement, d'après certains tests psychologiques, et être mus par un ardent désir de prendre leurs propres décisions. En réalité, nous disons à ces jeunes — et je ne suis pas contre le principe —: «Nous voulons vous dicter le moment où vous serez en mesure de prendre en main votre vie. Nous avons décidé que vous ne deviendrez responsables de votre vie qu'à l'âge de 18 ans.» Vous avez abordé cette question, et je sais qu'elle suscite des préoccupations. Y avez-vous mûrement réfléchi?

Mme Vandergrift: Les groupes que nous représentons embrassent sans réserve l'idée d'une participation active des jeunes dans leurs collectivités. Nous nous faisons les champions d'une participation accrue des adolescents dans leurs communautés. Chose certaine, dans les populations comportant un pourcentage important d'adolescents, et en particulier de jeunes mâles, c'est un facteur qui joue énormément dans la vie du pays. Par exemple, en Sierra Leone, nous constatons un problème à cet égard. Nous souhaitons vivement que ces jeunes participent activement à la vie sociale et à la prise de décisions. Il y a de multiples façons pour eux de le faire sans pour autant adhérer aux forces militaires. Comme nous l'avons déjà dit, dans notre situation, il y a de multiples façons d'effectuer cette transition sans passer par le recrutement officiel.

Je voudrais évoquer deux autres facteurs. Les experts sur le terrain font valoir qu'il est plus facile pour un jeune de 14 ans de prétendre qu'il a 16 ans plutôt que 18. C'est une réalité physique. Par conséquent, lorsque ce sont des jeunes de 14, 12 ou même

is an argument that 18 years old would make it easier in those concrete situations.

Second, the distinction between voluntary and compulsory is not as clear as it is here. We deal with a lot of youth who say, "I joined voluntarily." However, if you can draw them aside and talk to them, it was anything but voluntary. It was either for sheer survival reasons, or to protect other members of their family that they felt they had to join the military, those kinds of things. The distinction between voluntary and compulsory is not so clear in most of the situations we are dealing with. In light of that, Grac'a Machel, who did a detailed study of the impact of war on children, said straight 18 is the way to provide the best protection in this situation.

Senator Di Nino: Can you describe the Norwegian example?

Ms Vandergrift: I will have some difficulty, since I do not know the details. My understanding is, they have developed a way to provide some training opportunities, with emphasis on the peacekeeping side and those kinds of things, but they are not formally recruited until they are 18. So they are on a clear path from high school that leads to the military, but there is no formal recruitment until age 18.

Senator Di Nino: Could you forward that information to us?

Ms Vandergrift: Sure.

Senator Di Nino: What we are really talking about is training a young man or woman at the age of 18 to blow somebody's head off. Senator Corbin commented on it and you talked about it a little now. He asked, what is really the difference between training someone who is 18 to blow somebody's head off and somebody who is 17? Is there that much difference?

Ms Vandergrift: In democracies — Canada, for example — 18-year-olds do have the right to vote on the policies of the government. Do we ask kids to defend policies for which they do not have a right to vote?

The Chairman: We did in World War II.

Senator Di Nino: I asked our previous guests if there was some way that those under 18 could be so designated, as opposed to being members of the military. This is why I was interested in the Norwegian example, if that was something we could learn from. In effect, they made a relatively good point. They have an educational system where some kids are attending school and they call them part of the military. It may be a question of definition is all that is needed. I have some sympathy with the position that you folks are bringing here, which wants to wait until they are 18 to call them soldiers and give them the right to shoot somebody's head off. That is a challenge. You are asking us to find a way for you to satisfy the needs of these young people as well as the

9 ans qui sont en cause, il va de soi qu'un seuil de 18 ans faciliterait les choses dans ces circonstances concrètes.

Deuxièmement, la distinction entre l'adhésion volontaire et obligatoire n'est pas aussi claire qu'elle l'est ici. Nous avons affaire à un grand nombre de jeunes qui nous disent: «J'ai adhéré volontairement.» Cependant, lorsqu'on peut leur parler seul à seul, il ressort que leur adhésion n'avait rien de volontaire. Elle était mue par de strictes raisons de survie ou par la volonté de protéger d'autres membres de leur famille. Voilà le genre de raisons pour lesquelles ces jeunes ont cru nécessaire de joindre les rangs de l'armée. Dans la plupart des cas dont nous nous occupons, la différence entre l'adhésion volontaire et obligatoire n'est pas claire. Dans ce contexte, Grac'a Machel, qui a effectué une étude détaillée de l'incidence de la guerre sur les enfants, estime que fixer l'âge du recrutement à 18 ans est la meilleure façon de protéger les jeunes en pareil cas.

Le sénateur Di Nino: Pouvez-vous nous décrire le modèle norvégien?

Mme Vandergrift: J'aurais du mal à le faire étant donné que je n'en connais pas les détails. Je crois savoir qu'en Norvège, on offre une certaine formation qui met l'accent sur le volet maintien de la paix, mais les jeunes ne sont pas officiellement recrutés avant l'âge de 18 ans. Il y a donc une voie officielle qui leur permet, après l'école secondaire, d'adhérer aux forces armées, mais le recrutement officiel ne se fait pas avant l'âge de 18 ans.

Le sénateur Di Nino: Pourriez-vous nous communiquer cette information?

Mme Vandergrift: Bien sûr.

Le sénateur Di Nino: Ce dont il est vraiment question, c'est d'apprendre à un jeune homme ou à une jeune femme de 18 ans comment faire sauter la cervelle de quelqu'un d'autre. Le sénateur Corbin est intervenu à ce sujet et vous avez évoqué cela à l'instant. Il a posé la question: quelle est vraiment la différence entre apprendre à quelqu'un à tuer à l'âge de 18 ou de 17 ans? Y a-t-il tellement de différence?

Mme Vandergrift: Dans les démocraties — au Canada, par exemple — les jeunes de 18 ans ont le droit de voter sur les politiques du gouvernement. Allons-nous demander aux jeunes de défendre des politiques à l'égard desquelles ils n'ont pas le droit de voter?

Le président: Nous l'avons fait lors de la Seconde Guerre mondiale.

Le sénateur Di Nino: J'ai demandé à nos invités précédents s'il y avait une façon de faire en sorte que les jeunes de moins de 18 ans puissent être désignés de façon particulière, au lieu d'être membres des forces militaires. Voilà pourquoi le modèle norvégien m'intéresse. Je voulais savoir si c'est un exemple dont nous pouvons nous inspirer. En fait, les Norvégiens ont adopté une bonne démarche. Dans leur système d'éducation, certains jeunes qui fréquentent l'école sont appelés membres des forces armées. C'est peut-être d'une simple définition dont nous avons besoin. Je suis plutôt sympathique à votre position, qui consiste à attendre que ces jeunes aient atteint l'âge de 18 ans avant de les appeler des soldats et de leur donner le droit de tirer sur quelqu'un

proposed legislation we must put through. Is there anything else you can add about how we can do that?

Ms Vandergrift: We believe other countries are developing options to do that. Norway is the example that is being held up now. I will obtain that information for you. There are options.

Senator Pearson: Thank you for the presentation. It is useful to have it on the record and I am glad you were able to come. We know that this optional protocol will not solve the problem. Wars will continue, and kids will continue to be used as soldiers, unfortunately, even young kids. It may help, but this is a norm. When you are talking about the international context, my understanding of the way in which this was negotiated is that there are countries that we wish to hold to a high standard because they are the ones where most of these problems are taking place. Then we have other, very powerful countries that we wish to bring closer to it, such as the United States, China, and Russia. So this is, in a sense, a compromise, because you would not obtain their signatures on the straight 18.

One of the exciting things about the optional protocol — and not only this one, but also the one on child prostitution, which has been adopted in the same way — is that if we can have the United States sign on, which they are prepared to do, then eventually they will have ratified the convention by the back door. How do you respond to this question of having to ensure that we have the really powerful actors onside?

Ms Homes: There is a difference between the process that goes into the negotiation of the international treaty and that whereby we implement it domestically. We know very well that the Convention on the Rights of the Child, like other international treaties, is a product of compromise. Let me back up a step.

International human rights law is not highly detailed. It sets principles that balance each other, and when states sign and ratify, they do not leave their own domestic legislation quite so vague. They take these principles and further elaborate on them. Our own Charter of Rights and Freedoms is a great example of taking these principles and spinning out the detail in our own context and, in some cases, creating a higher standard than exists in international human rights law. For example, international human rights law only outlaws the death penalty for juvenile offenders, yet we do not have a death penalty at all in Canada. We implemented a higher standard than exists in the international arena. The draft optional protocol document it is a product of compromise on the age of recruitment and we understand the forces that went into that. That will result in much greater ratification.

d'autre. C'est un défi. Vous nous demandez de vous donner un moyen de répondre aux besoins de ces jeunes tout en adoptant la mesure proposée. Y a-t-il autre chose que vous voulez ajouter sur la façon dont nous pourrions y arriver?

Mme Vandergrift: D'autres pays mettent en oeuvre diverses options pour y arriver. La Norvège est le meilleur exemple à l'heure actuelle. À ce sujet, j'obtiendrai l'information que vous souhaitez. Il existe des options.

Le sénateur Pearson: Je vous remercie de votre exposé. Il est utile qu'il figure au compte rendu, et je suis heureuse que vous ayez pu venir. Nous savons que ce protocole optionnel ne résoudra pas le problème. Les guerres vont continuer et des jeunes continueront d'être utilisés comme soldats, malheureusement même de très jeunes enfants. Cet instrument sera sans doute utile, mais c'est une norme. Dans le contexte international, d'après ce que je sais des négociations qui ont eu cours, il y a certains pays auxquels nous souhaitons imposer une norme élevée car ce sont eux qui connaissent surtout ces problèmes. Par ailleurs, il y a d'autres pays, très puissants, que nous voulons amener à faire sienne la norme, comme les États-Unis, la Chine et la Russie. Par conséquent, en un sens, cela représente un compromis car il aurait été impossible d'obtenir leur signature en faveur d'une norme fixée à 18 ans.

L'un des aspects enthousiasmants du protocole optionnel — et aussi de celui sur la prostitution infantile, qui a été adopté de la même façon —, c'est que si nous pouvons obtenir des États-Unis qu'il le signe, ce que les Américains sont disposés à faire, alors éventuellement, ils auront ratifié la convention par la bande. Pouvez-vous nous parler de cet effort pour faire en sorte que les acteurs puissants se rallient?

Mme Homes: Il y a une différence entre le processus qui préside aux négociations du traité international et celui par lequel nous le mettons en oeuvre sur le plan national. Nous savons pertinemment que la Convention relative aux droits de l'enfant, à l'instar d'autres traités internationaux, est le fruit d'un compromis. Permettez-moi de revenir en arrière.

Le droit international concernant les droits de la personne n'est pas très détaillé. Il établit des principes qui s'équilibrent les uns les autres. Lorsqu'un État signe et ratifie un instrument international, il ne laisse pas pour autant dans le vague sa législation nationale. Il prend ces principes et les précise. Notre propre Charte des droits et libertés en est un exemple patent. C'est ainsi que nous avons assumé ces principes et que nous en avons précisé le détail dans notre propre contexte, et dans certains cas, cela a débouché sur la création d'une norme plus élevée que celle qui existe dans le droit international consacré aux droits de la personne. Ainsi, le droit international interdit uniquement la peine de mort pour les jeunes contrevenants. Or, au Canada, la peine de mort n'existe pas. Nous avons appliqué une norme plus élevée que celle en vigueur dans le domaine international. L'ébauche du protocole optionnel est le fruit d'un compromis sur l'âge du recrutement, et nous comprenons le jeu des forces en cause. Cela se traduira par un taux de ratification plus élevé.

We originally backed the straight 18 option — in other words, raising the age of recruitment. Why then rest in our own implementation on the international compromise? Why not set a higher example at home? We do it in other ways, in other legislation. Why not do it with this as well, particularly since one of the weaknesses in this protocol is that we are hoping armed groups will abide by a higher standard than governments. Armed groups cannot be bound by a piece of international legislation. This will be a great example. There was the will before to set the age of 18 for recruitment. Why not try to find it domestically again? Is that distinction I am making fairly clear?

Senator Pearson: Yes. I am not entirely sure the will was there.

Ms Homes: I have a Foreign Affairs press release.

Senator Pearson: That represents Foreign Affairs. It does not represent the whole government position.

Senator Andreychuk: As a supplementary to that, I was there in 1989. It was definitely the will of the government of the day to set it at 18, so whatever compromises were reached then, that was a watered-down document. There were a lot of square brackets. There was a lot of difficulty coming to the point of creating a convention. Once that was a done, then we went into the option.

Senator Pearson: The Canadian government position was 18 for recruitment?

Senator Andreychuk: Yes. It was supposed to be a blanket 18.

Ms Vandergrift: We are not critical of arranging a compromise in order to have more people sign on to it. We understand that. In this case, the compromise involved putting in some real weaknesses. The best strategy to deal with those weaknesses is to have a majority of nations voluntarily be consistent. Then when it comes to us trying to educate particularly non-state armed groups, we can cite that voluntary consistency.

Senator Corbin: We have talked about non-governmental armed groups. I would like to know who they are and how many have gone along with this option.

Ms Vandergrift: I do not know if I can tell you how many there are. I can cite perhaps one that we use as a best example. At one point, the SPLA, the opposition group in Sudan, did agree to stop recruiting child soldiers and did release a fair number of them. In Latin America, we have been able to obtain some agreements as well. It is a very difficult situation. It would be good to have a consistent position on our side if we want be a leader in those discussions.

À l'origine, nous avons appuyé l'option des 18 ans — autrement dit, l'idée de relever l'âge du recrutement. Dans ce cas, pourquoi aligner notre propre mise en oeuvre sur le compromis international? Pourquoi ne pas appliquer une norme plus élevée chez nous? Nous le faisons d'autres façons, par le biais d'autres mesures législatives. Pourquoi ne pas le faire dans ce cas-ci étant donné que l'une des faiblesses du protocole tient au fait que nous espérons que les forces armées non gouvernementales respecteront une norme plus élevée que les gouvernements. Ces forces armées ne se soucient guère d'un instrument législatif international. Cela serait un excellent exemple. Il y avait au départ cette volonté de fixer à 18 ans l'âge du recrutement. Pourquoi ne pas essayer de lui donner corps à l'échelle nationale? La distinction que je fais est-elle suffisamment claire?

Le sénateur Pearson: Oui. Je ne suis pas tout à fait sûre que cette volonté existait.

Mme Homes: J'ai un communiqué des Affaires étrangères.

Le sénateur Pearson: Cela représente la position des Affaires étrangères et non de l'ensemble du gouvernement.

Le sénateur Andreychuk: En guise d'intervention supplémentaire, je signale que j'étais là en 1989. C'était assurément la volonté du gouvernement de l'époque de fixer la norme à 18 ans. À la suite des compromis qui ont été négociés, nous avons devant nous un document édulcoré. Il y a eu énormément de parenthèses. Ce fut très difficile d'en arriver au point de créer une convention. Une fois cela fait, nous sommes passés au volet optionnel.

Le sénateur Pearson: La position du gouvernement du Canada était de fixer à 18 ans l'âge du recrutement?

Le sénateur Andreychuk: Oui. C'était censé être 18 ans de façon générale.

Mme Vandergrift: Nous ne critiquons pas le fait d'avoir négocié un compromis pour favoriser un plus grand nombre d'adhésions. Nous comprenons cela. En l'occurrence, le compromis en question a donné lieu à de véritables faiblesses. La meilleure stratégie pour contrer ces faiblesses est d'avoir une majorité de nations qui choisissent volontairement d'être cohérents. À ce moment-là, c'est à nous qu'il revient de faire l'éducation des groupes armés non gouvernementaux en particulier. Nous pouvons alors faire état de cette position cohérente volontaire.

Le sénateur Corbin: Nous avons parlé des groupes armés non gouvernementaux. Je voudrais savoir qui ils sont et combien ont adhéré à cette option.

Mme Vandergrift: Je ne pense pas être en mesure de vous dire combien il y en a. Permettez-moi simplement de citer un bon exemple. À un moment donné, le SPLA c'est-à-dire le groupe d'opposition au Soudan, a convenu d'arrêter de recruter des enfants soldats et en a libéré un grand nombre. En Amérique latine, nous avons été en mesure d'obtenir également certains accords. C'est une situation très difficile. Il serait bon d'avoir une position cohérente de notre côté si nous voulons être un chef de file dans ces discussions.

Senator Corbin: Is that not where most of the damage is being done, by non-governmental armed groups?

Ms Vandergrift: There are many government forces that use children as soldiers. The Government of the Congo not very long ago swept up a whole bunch of street children and put them in the army. We have lots of examples on the government side as well with which we are dealing.

Senator Corbin: I wish we had some hard figures.

The Chairman: When you say child soldiers, to me that is not someone 18 or even 16 years old. We all know they are used. I know the FARC in Columbia quite well. I know these groups. When I think of child soldiers, I think of people 12, 13, and 14 years old. I was just consulting with our legal expert. Even in Canada, under the Young Offenders Act, a young offender can be declared an adult at 14. I cannot imagine that anyone is in favour of child soldiers. The question becomes, at what point is someone a child soldier?

Senator Corbin: I do not think we can expect non-governmental armed groups to comply in any way, shape or form. The goons in Sierra Leone and the drug people will not pay any attention to this sort of stuff, but so much the better if some of them do. I would entirely agree that every little counts. In any case, any progress is welcome.

What I did not like about the statement of the officials who appeared before us — and that is why I invited them to remain, so we could have a debate — was that they talked about competition in recruitment and a return on investment. They are now using a different language, and it seems to me that the whole point is being missed. The army is now run like a business? I do not know what we are getting involved in here. A more human objective would certainly be to lessen all risks. I sympathize considerably with the position presented by these two groups. Competition in recruitment with private enterprise, return on investment — if that is the name of the game, I want to reconsider the whole approach, frankly.

Ms Homes: It is quite relevant to talk about what is a child, because that is part of what confuses the issue. International law only has the option of deciding whether someone is or is not a child. One of the most vulnerable groups, when it comes to being forcibly recruited into child soldiering, is adolescents. In the Canadian context, we are talking about 16- and 17-year-olds. Legal language requires us to include them in the rubric of "child soldier." It is a difficult language.

The Convention on the Rights of the Child, Article 1, in defining what a child is, states that it is someone under the age of 18, unless the age of majority is otherwise. Someone asked about NATO. In Europe, the standard is age 18. It applies to all

Le sénateur Corbin: Mais est-ce que ce ne sont pas eux qui font le plus de dommages, les groupes armés non gouvernementaux?

Mme Vandergrift: Il y a beaucoup de troupes du gouvernement qui utilisent des enfants comme soldats. Le gouvernement du Congo, il n'y a pas très longtemps, a ramassé tout un tas d'enfants dans les rues pour les mettre dans l'armée. Nous voyons beaucoup de situations de ce genre, où c'est le gouvernement qui est en cause.

Le sénateur Corbin: J'aurais aimé voir des chiffres.

Le président: Lorsque vous parlez d'enfants soldats, j'imagine des jeunes qui n'ont pas 18 ans, ou même 16 ans. Nous savons tous que ceux-là servent de soldats. Je connais très bien la FARC, de la Colombie. Je connais ces groupes. Lorsque je pense à des enfants soldats, je vois des jeunes de 12, 13 et 14 ans. Je discutais justement avec notre conseiller juridique. Même au Canada, en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, un contrevenant peut être déclaré un adulte dès l'âge de 14 ans. Je ne peux pas imaginer que quiconque puisse être d'accord qu'il y ait des enfants soldats. Le problème est de savoir à quel point un soldat peut être déclaré un enfant?

Le sénateur Corbin: Je ne pense pas qu'on puisse s'attendre à ce que les groupes armés non gouvernementaux se plient à la règle d'aucune façon. Les gorilles du Sierra Leone et les trafiquants de drogue ne porteront aucune attention à ce genre de choses, mais quand même, si on n'en convainc que quelques-uns, ce sera toujours ça de gagné. Je suis tout à fait d'accord pour dire que le moindre gain en vaut la chandelle. Quoi qu'il arrive, tout progrès, si petit soit-il, est le bienvenu.

Ce que je n'ai pas aimé des déclarations des témoins qui ont comparu devant nous — c'est d'ailleurs pourquoi je les ai invités à rester, pour que nous puissions en discuter — est le fait qu'ils aient parlé de compétition dans le recrutement et de rendement des investissements. Leur langage a changé et il me semble qu'on fait tout à fait fausse route. Est-ce que l'armée est maintenant dirigée comme une entreprise? Je ne comprends pas dans quoi nous nous embarquons. Un objectif plus humain serait certainement de réduire les risques. Je compatis beaucoup avec le point de vue qu'ont présenté ces deux groupes. La compétition avec les entreprises privées pour le recrutement, le rendement des investissements — si c'est de cela qu'il s'agit, très franchement, je préférerais qu'on reprenne tout à zéro.

Mme Homes: Il est tout à fait pertinent de s'interroger sur ce qu'est un enfant, parce que c'est en partie ce qui brouille les cartes. Les lois internationales ne peuvent que dire si quelqu'un est un enfant ou non. L'un des groupes les plus vulnérables, lorsqu'il y a recrutement de force des enfants pour en faire des soldats, est celui des adolescents. Dans le contexte canadien, nous parlons de jeunes de 16 et 17 ans. La loi nous oblige à les inclure sous la rubrique des «enfants soldats». C'est un langage complexe.

La Convention relative aux droits de l'enfant, à l'article 1, définit un enfant comme quelqu'un qui est âgé de moins de 18 ans, à moins que l'âge de la majorité soit autre. Quelqu'un a posé une question sur l'OTAN. En Europe, la norme, pour la

sorts of things such as voting and so on. At the age of 16, you can have that dangerous weapon, a car. In Ontario it is no longer so easy. They have instituted a system whereby that particular weapon is not yours entirely for awhile. They are moving in the other direction, questioning that. That is really worth pausing to think about.

The other thing just mentioned was the language being used about armed forces as employment. It certainly gives me pause, because as the ads say, "There's no life like it." It contains a degree of risk to the point where the International Labour Organization has said that if you are forced into child soldiering, that is a hazardous form of labour in any country. We need to remember that.

It is about young people wanting a certain direction to their lives. On a personal level, I really understand that. I spend a lot of my time empowering young people. It is a big step from joining in an extra-curricular club like an Amnesty club to joining the armed forces. As much as I think of my own organization and the importance that we have in society, it is not the same, and we really need to recognize that.

Mr. Neve: I wanted to pick up on Senator Corbin's concern about how in God's name do we go about dealing with the actions of armed opposition groups, murderous rebels such as those in Sierra Leone? We share that frustration and concern. It is a huge challenge in humanitarian work, relief work, and human rights work to find ways to hold groups like that accountable, but increasingly we understand the degree to which in many countries of the world they are violators of human rights on a huge scale. It is incremental, is the only answer we can provide. As others have pointed out, this would not suddenly lead overnight to the FARC or to any other group suddenly agreeing to no longer recruit children under the age of 18. However, what we do see in the laws of war, and in the work of the Red Cross with the Geneva conventions, is a slow move to define provisions that can actually deal with, and hopefully regulate, the actions of non-state actors. Slowly, there is progress being made. Some groups, for example in the Sudan, are willing from time to time to engage in those discussions, to commit themselves. The fact that we have international documents dealing with obligations of non-state actors is in itself a huge breakthrough that did not exist 15 or 20 years ago. We are developing standards in this area, developing good practice and moving towards a world where human rights really are protected. It is often a slow and gradual process; however, law, and similar means, is about the only way forward.

majorité est de 18 ans. Elle s'applique à toutes sortes de choses, comme le droit de vote, et cetera. À l'âge de 16 ans, on peut posséder une arme dangereuse, une voiture. En Ontario, ce n'est plus aussi facile. Ils ont institué un système selon lequel cette arme particulière ne peut être entièrement la propriété des jeunes pendant un certain temps. Ils penchent maintenant de l'autre côté et remettent tout en question. C'est un sujet auquel il vaut vraiment la peine de bien réfléchir.

L'autre chose qui a été mentionnée est la terminologie utilisée, à propos des forces armées comme employeur. Il y a sûrement matière à réflexion, parce que la publicité dit bien «Si la vie vous intéresse». Il y a un certain degré de risque, à tel point que l'Organisation internationale du Travail a déclaré que si un enfant est forcé à devenir soldat, c'est un type d'emploi dangereux dans n'importe quel pays. Nous ne devons pas l'oublier.

Ces jeunes gens veulent trouver un sens à leur vie. Sur le plan personnel, je peux très bien le comprendre. Je consacre beaucoup de temps à amener les jeunes à prendre eux-mêmes le contrôle de leur vie. Il y a une énorme différence entre se joindre à un club, comme Amnesty, en dehors de ses activités courantes, et s'engager dans l'armée. Avec tout le respect que j'éprouve pour ma propre organisation et l'importance de notre rôle dans la société, j'affirme que ce n'est pas la même chose, et il est impératif que nous le reconnaissions.

M. Neve: Je voulais revenir à ce qui préoccupe le sénateur Corbin, comment on pourrait bien arriver à composer avec les actions des groupes d'opposition armés, avec des rebelles meurtriers comme ceux du Sierra Leone? Nous ressentons la même frustration, les mêmes préoccupations. C'est un défi énorme au plan des travaux humanitaires, des travaux de secours et des droits de la personne que de trouver des moyens de faire assumer leurs responsabilités à des groupes comme ceux-là, mais nous comprenons de mieux en mieux dans quelle mesure, dans de nombreux pays du globe, ce sont des violateurs des droits de la personne à très grande échelle. La seule réponse que nous ayons est que c'est incrémentiel. Comme d'autres l'ont déjà dit, ce genre de mesures ne peut pas faire que, du jour au lendemain, la FARC ou d'autres groupes du même genre acceptent soudainement de ne plus recruter de jeunes âgés de moins de 18 ans. Cependant, on peut observer dans les lois de la guerre et dans les travaux de la Croix Rouge, avec les Conventions de Genève, une lente progression vers la formulation de dispositions qui permettent de composer et, nous l'espérons, de réglementer les actes de groupes non gouvernementaux. Il y a des progrès, bien qu'ils soient lents. Certains groupes, par exemple au Soudan, se montrent disposés de temps en temps à participer à ces discussions, à prendre des engagements. Le fait que nous ayons des documents internationaux qui traitent des obligations des acteurs non gouvernementaux est, en soi, un progrès phénoménal, puisque cela n'existait pas il y a 15 ou 20 ans. Nous formulons des normes dans le domaine, nous déterminons les bonnes pratiques et nous allons doucement vers un monde où les droits de la personne seront réellement protégés. C'est très souvent un processus lent et graduel, mais les lois et des mesures du genre sont la seule façon d'y parvenir.

Senator Andreychuk: Thank you, Mr. Neve, for touching on the points I wanted to raise. Who are the armed groups and who are the legitimate powers in any country is often a matter of who grabbed power first; therefore, which way do you move? Did you obtain greater respectability because you were entrenched and received international support, or did you go underground and become nefarious? That is the real key. It is not so much an issue in Canada. I have some confidence that we are doing it for good reasons. Perhaps we put wrong labels on them.

We must rethink what we are saying. Training people and providing discipline at 16 and 17 with a view to joining the armed forces seems valuable to me, but if it is because you are competing and trying to make it a profession equal to others, I have some worries.

Are you saying that because there are conflicts in these countries around the world into which we get dragged — through humanitarian aid, through peacekeeping and everything like that — we must work with all sides? We must work with those in power and out of power, those trying to obtain power, and it would have been better for the Canadian government to send a clear signal of 18 and stick to what we said in the convention? Granted, that was arbitrary. We could have picked 19 or 17. We had a signal we could have built on. We seem now to be reducing the terms — for very valid reasons, as Senator Pearson pointed out — in order to obtain a consensus. We are reducing the standard we adhered to in 1989, and that is the wrong signal to send, because others now will find other reasons to opt out of the optional protocol or the convention, or reinterpret it in innovative ways. Is that why you are worried about it?

Ms Vandergrift: Precisely. When warlords become heads of state, the differences are not so clear these days. We are dealing with both sides, and we will have the most effect if we have a strong, consistent position.

Senator Di Nino: When you are training killers, I still think 16-and 17-year-olds are children, even 18-year-olds. Really, what you are asking for is sort of a small step with big symbolic value. Is this what we are talking about here?

Ms Vandergrift: It is a small number, and there is another way.

The Chairman: Thank you very much for providing very important testimony. I would like at this point to call on the committee members to deal with Bill S-18, to amend the National Defence Act.

Senator Di Nino: A good argument has been made here for finding a way to satisfy this. I do not know what Norway is doing, but would it be of some value to wait and obtain that information, so maybe we can craft it in such a way that it satisfies what the

Le sénateur Andreychuk: Merci, monsieur Neve, d'avoir abordé les questions que je comptais soulever. La distinction entre les groupes armés et les pouvoirs légitimes de n'importe quel pays dépend souvent de qui s'est emparé du pouvoir en premier; alors que doit-on faire? Avez-vous plus de respectabilité parce que vous avez été consacré et avez obtenu l'appui international, ou vous êtes-vous caché pour devenir un vilain? C'est là qu'est la clé. Ce n'est pas tellement un problème au Canada. J'ai confiance que nous agissons comme nous le faisons pour de bonnes raisons. Peut-être nous trompons-nous sur leur compte.

Nous devons reformuler ce que nous disons. Le fait d'entraîner des gens et de les discipliner à 16 et 17 ans en vue d'une carrière dans les forces armées me semble valable, mais si c'est dans un but de concurrence et pour essayer d'en faire une profession égale aux autres, j'aurais des inquiétudes.

Est-ce que ce que vous dites, c'est qu'en raison des conflits que connaissent ces pays du globe dans lesquels nous nous laissons embarquer — par le biais de l'aide humanitaire, des opérations de maintien de la paix et tout cela — nous devons collaborer avec tout le monde? Dites-vous que nous devons appuyer ceux qui ont le pouvoir et ceux qui ne l'ont plus, et aussi ceux qui tentent de s'en emparer, et qu'il aurait mieux valu pour le gouvernement canadien diffuser un message clair que l'âge adulte est à 18 ans, et nous en tenir à ce que dit la Convention? J'admets que c'était arbitraire. On aurait pu dire 19 ans ou 17 ans. Nous avons un message sur lequel nous pouvions faire fond. Il semble maintenant que nous fassions marche arrière — pour d'excellentes raisons, comme le disait le sénateur Pearson — pour tenter d'arriver à un consensus. Nous réduisons la norme à laquelle nous avions consenti en 1989, et ce n'est pas le bon signal à donner, parce que maintenant, d'autres trouveront de bonnes raisons de s'abstenir de participer au protocole facultatif ou à la Convention, ou de la réinterpréter de façon créative. Est-ce que c'est ce qui vous inquiète?

Mme Vandergrift: Précisément. Lorsque des seigneurs de guerre deviennent des chefs d'État, les différences ne sont plus très nettes, de nos jours. Nous traitons avec les deux parties, et nous serons plus efficaces si nous avons une position ferme et constante.

Le sénateur Di Nino: Pour l'entraînement de tueurs, je pense encore que des jeunes de 16 et 17 ans sont des enfants, même à 18 ans. Très franchement, je pense que ce que vous demandez, c'est en quelque sorte une toute petite mesure qui a une grande valeur symbolique. Est-ce que c'est bien ce dont il s'agit?

Mme Vandergrift: Il n'y en a pas beaucoup, et il y a un autre moyen.

Le président: Je vous remercie de votre précieux témoignage. J'aimerais maintenant inviter les membres du comité à faire l'étude du projet de loi S-18, la loi modifiant la Loi sur la défense nationale.

Le sénateur Di Nino: Quelqu'un a proposé un bon moyen de régler cela. Je ne sais pas ce que fait la Norvège, mais est-ce que cela ne vaudrait-il pas la peine d'attendre d'avoir cette information, et ainsi nous pourrions formuler les choses d'une

government wants and maybe what the NGOs have asked us to do?

Senator Pearson: Getting National Defence to come this far has been a huge achievement. I am sure you are right, Senator Andreychuk, there was an earlier government position. If it had actually been adopted and you had to obtain agreement from everybody, it would have been very difficult. It appears as if we have moved back from a position, but I do not believe that is true. We have moved forward. That is my experience after having been involved in this for about four years. My feeling is that it would be good to keep the issue open, but it would be very difficult to amend this bill without putting us back. You could make some comments to that effect in your report. I do not have the power to vote today anyway.

The Chairman: You do, Senator Pearson. Normally, when you are presenting a bill, we make you a member of the committee.

Senator Pearson: That is good. I have struggled with the fundamental issue for a long time and I understand all the dimensions. I hated the idea of kids being incorporated into armed conflicts when they were very young. However, like others, I have been confused about the issue of adolescence. I know many kids do not like to be treated as if they have no meaning. If their family is attacked, they have no right to protect them. I think this is very difficult for young people. I decided that I would be content with not sending them into hostilities at the age of 18, because if they do not have the right to vote, then the government has no right to send them out to be killed.

The voluntary recruitment does not bother me to the same extent. The reasoning against the voluntary recruitment must be looked at in the context of our role in the rest of the world. It does not have to do with the Canadian domestic context. I would like to pass this particular amendment, which legislates what is already practised, and then move on to the other aspect of the issue and see whether or not it makes any difference, whether the other issue was as important. I am not making myself that clear.

Senator Di Nino: What is the hurry?

The Chairman: You are making yourself clear, Senator Pearson. In view of the fact that you are moving, it seems to me that realistically, this is the policy of the Department of National Defence and the change to the National Defence Act makes it law and puts it into effect.

Senator Pearson: It is essential for us to adopt the protocol.

The Chairman: None of us likes the idea of child soldiers, and we understand perfectly well the arguments of the witnesses, at least speaking for myself. As the Chairman, I will proceed with the clause-by-clause study of Bill S-18, to amend the National Defence Act.

Senator Grafstein: Maybe counsel has the answer to this. I was not clear about the relationship of the optional protocol to this bill. It is important because we are viewing both sides of the equation, which is that we need the optional protocol to have the bill, or we need the bill to have the optional protocol.

manière qui satisfasse le gouvernement et, peut-être, aussi les ONG?

Le sénateur Pearson: Rien que d'être parvenus à amener la Défense nationale jusque là a été un exploit. Je suis sûre que vous avez raison, sénateur, le gouvernement avait déjà donné son avis là-dessus. S'il avait vraiment été adopté et qu'il avait fallu obtenir le consentement de tout le monde, ça aurait été très difficile. Nous pouvons sembler avoir fait marche arrière, mais je ne pense pas que ce soit vrai. Nous avons été de l'avant. C'est mon opinion, après environ quatre ans de participation au débat. À mon avis, il serait bon de laisser le dossier ouvert, mais ce serait très difficile d'amender cette loi sans perdre du terrain. Vous pourriez le mentionner dans votre rapport. Je n'ai pas droit de vote aujourd'hui, de toute façon.

Le président: Mais oui, vous pouvez voter, sénateur. Normalement, quelqu'un qui présente un projet de loi est fait membre du comité.

Le sénateur Pearson: Très bien. Je m'intéresse au fondement du problème depuis longtemps, et j'en saisis tous les aspects. Je détestais l'idée que de très jeunes enfants soient mêlés à des conflits armés. Cependant, comme d'autres, je suis un peu embrouillée sur la question de l'adolescence. Je sais que bien des enfants n'aiment pas être traités comme s'ils ne valaient rien. Si leur famille est attaquée, ils n'ont pas le droit de la protéger. Je crois que tout cela est très difficile pour les jeunes. J'ai décidé que je me contenterais de ne pas les mêler aux hostilités avant l'âge de 18 ans, parce que s'ils n'ont pas le droit de vote, le gouvernement n'a aucun droit de les envoyer se faire tuer.

Le recrutement volontaire ne me pose pas le même problème. Le raisonnement qui s'oppose au recrutement volontaire doit être examiné à la lumière de notre rôle sur le reste de la planète. Ça n'a rien à voir avec le contexte du Canada. J'aimerais que nous adoptions cet amendement en particulier, qui donne force de loi à ce qui est déjà en pratique, puis passer à l'autre aspect de la question et voir si cela fait une différence, si l'autre question a autant d'importance. Je ne me fais pas très bien comprendre.

Le sénateur Di Nino: Pourquoi tellement nous presser?

Le président: Vous vous faites très bien comprendre, sénateur. Étant donné que c'est vous qui proposez cet amendement, il me semble, si on veut être réalistes, que ceci est une politique du ministère de la Défense nationale et que le changement à la Loi sur la défense nationale lui donne force de loi et le fait entrer en vigueur.

Le sénateur Pearson: Il est essentiel que nous adoptions le protocole.

Le président: Aucun de nous n'apprécie le concept des enfants soldats, et nous comprenons très bien les arguments des témoins, du moins moi, je les comprends. En tant que président, je vous invite maintenant à poursuivre avec l'étude article par article du projet de loi S-18, la loi modifiant la Loi sur la Défense nationale.

Le sénateur Grafstein: Peut-être notre conseiller juridique a-t-il une réponse à donner. Je n'ai pas très bien compris le lien entre le protocole facultatif et ce projet de loi. C'est important, parce que nous examinons les deux aspects de l'équation, c'est-à-dire qu'il nous faut le protocole facultatif pour avoir le

Senator Pearson: No. We must have the proposed legislation in order to be able to sign the optional protocol.

Senator Grafstein: Why is that? We have never done that before. We make a treaty, and then we implement it through legislation.

Mr. David Goetz, Research Staff, Library of Parliament: It is a matter on which reasonable people can differ. The optional protocol requires parties to take all feasible measures. I heard one witness say that we are taking all feasible measures to some extent.

Senator Grafstein: I do not mean to defer this. I will agree to approve this bill. I have heard two different things here and it is confusing. One is that we are implementing proposed legislation that does not meet the objective that the latter witnesses have just stated. We therefore find ourselves in this position of advocating possibly a higher standard for ourselves in a protocol, having implemented legislation that, in effect, is lower than that. That is where the confusion lies. Historically, I cannot remember another example of that in this committee. The executive exercises its responsibilities to enter into a protocol, treaty, convention, international norm or whatever, and then, by way of signing and/or ratifying, enters into implementing legislation. So where are we on this?

The Chairman: What happens currently is that the executive, the cabinet, enters into protocols and that sort of thing, but if there are necessary changes to acts of Parliament, which this requires, then Parliament makes those changes, which is what we are doing with the National Defence Act.

Senator Andreychuk: The executive can sign a protocol and then try to meet the standards in it, but if they ratify it and do not meet the standards, then they are violating the protocol. Generally, they want to have their enabling legislation in place before ratification. Is the protocol to be signed? I understood it was to be ratified.

Senator Pearson: It is ratification.

Senator Andreychuk: The protocol sets a standard equal to our policy, but higher than our law.

Senator Grafstein: Is that sufficient for us to therefore assume we have ratified the protocol?

Senator Andreychuk: The executive has not ratified it yet.

The Chairman: May I proceed with the clause-by-clause? Bill S-18, to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities). It is moved by the Honourable Senator Pearson that the committee complete its clause-by-clause consideration of Bill S-18. Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

projet de loi, ou il nous faut le projet de loi pour avoir le protocole facultatif.

Le sénateur Pearson: Non. Il nous faut la loi qui est proposée pour pouvoir signer le protocole facultatif.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi? Nous n'avons jamais procédé ainsi. Nous faisons un traité, puis il entre en vigueur par le biais de la loi.

M. David Goetz, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: C'est une question sur laquelle des gens très raisonnables peuvent avoir des avis différents. Le protocole facultatif force les États à prendre toutes les mesures possibles. J'ai entendu un témoin dire que nous faisons tout ce qui est possible dans une certaine mesure.

Le sénateur Grafstein: Mon intention n'est pas de m'y opposer. Je suis prêt à approuver ce projet de loi. J'ai entendu deux points de vue différents, et cela me trouble. Selon le premier, nous appliquons la loi proposée qui ne répond pas à l'objectif que viennent d'exposer les derniers témoins. Par conséquent, nous nous retrouvons dans une position où nous prônons des normes peut-être plus élevées pour nous dans un protocole, tout en ayant fait entre en vigueur une loi qui, de fait, renferme des normes moins élevées. C'est là que c'est embrouillé. Je ne peux pas me rappeler que ce genre de chose soit jamais arrivé à ce comité. L'exécutif exerce son droit de s'engager dans un protocole, un traité, une convention, une norme internationale ou quoi que ce soit d'autre, et ensuite, en signant ou en ratifiant le document, il doit adopter des lois connexes. Où nous situons-nous là-dedans?

Le président: Actuellement, l'exécutif, le Cabinet, adhère à des protocoles et ce genre d'accords, mais s'il est nécessaire d'effectuer des changements aux lois du Parlement, comme dans ce cas-ci, le Parlement fait ces changements, ce que nous faisons actuellement avec la Loi sur la Défense nationale.

Le sénateur Andreychuk: L'exécutif peut signer un protocole, puis s'efforcer d'adhérer aux normes qu'il contient, mais s'il ratifie le protocole et n'en respecte pas les normes, il viole le protocole. Généralement, il préfère avoir la loi habilitante en place avant la ratification. Est-ce que le protocole doit être signé? J'ai cru comprendre qu'il le fallait.

Le sénateur Pearson: C'est ça, la ratification.

Le sénateur Andreychuk: Pourtant, le protocole établit une norme qui correspond à notre politique mais est supérieure à notre loi.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que cela suffit alors pour présumer que nous avons ratifié le protocole?

Le sénateur Andreychuk: L'exécutif ne l'a pas encore ratifié.

Le président: Est-ce que nous pouvons entamer l'étude article par article du projet de loi S-18, la Loi modifiant la loi sur la Défense nationale (non-déploiement des personnes de moins de 18 ans sur les théâtres d'hostilités)? L'honorable sénateur Pearson propose que le comité fasse l'étude article par article du projet de loi S-18. Le titre demeure-t-il tel quel?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 1 est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall I report to the Senate that Bill S-18 has been adopted without amendment?

Senator Di Nino: On division. I would like to see if there is some suggestion we can include in the bill. If you do not want to amend it, that is fine. I have some sympathy for the senator. I would like to see what other nations may be doing that we can recommend to National Defence. Maybe there is a different term we could use so these people would not be considered recruits, and yet accomplish the same thing. I have not really looked at it sufficiently to make that recommendation.

Senator Andreychuk: For future reference, in a few other committees that I sit on, we take an evening for reflection, because you hear some evidence, you are enamoured of some of the points of view, and you are then torn in making an immediate decision. In fairness to witnesses and to weighing all the evidence, that overnight breather is appropriate, unless there is some real emergency that cannot wait a week. For future reference, if we could do that, it makes us reflect on and think through our arguments. From our side, we were always put in a position of going on division because it leaves all our options open. I leave that with you for future reference, and you will be out of this conundrum.

Senator Corbin: I wish you had said that before the questions.

Senator Bolduc: It is not a matter of not agreeing with what my colleague said here. On the one side, we should not send people into hostilities before the age of 18. Should we have a recruitment policy for people under the age of 18? I also agree with that. It is a good thing that people can attend military college at the age of 17. Then we will see how we can organize it so they are not called soldiers. It is a matter of defining the pension plan, the benefits, and things like that. However, in the bill itself, I do not see how.

The Chairman: We passed the bill on division and I shall report it to the Chamber. I will take Senator Andreychuk's advice seriously. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. Puis-je faire rapport au Sénat du projet de loi S-18 non modifié?

Le sénateur Di Nino: Avec dissidence. J'aimerais voir s'il y a moyen d'intégrer des suggestions au projet de loi. Si vous ne voulez pas l'amender, ça va. Je sympathise avec le sénateur. J'aimerais voir ce que font d'autres pays, que nous pourrions peut-être recommander à la Défense nationale. Peut-être y a-t-il un autre terme, pour que ces jeunes ne soient pas considérées des recrues, mais que le résultat soit le même. Je n'ai pas suffisamment examiné le projet de loi pour en faire une recommandation.

Le sénateur Andreychuk: Pour l'avenir, j'aimerais préciser qu'à d'autres comités auxquels je siège, nous prévoyons une soirée de réflexion, parce qu'on entend des témoignages, on peut être séduits par certains points de vue, puis on est déchirés par l'obligation de prendre immédiatement une décision. Par souci d'équité pour les témoins et pour qu'on ait la possibilité de pondérer tous les témoignages, cette pause d'une soirée est très utile, à moins qu'il y ait vraiment urgence et que ça ne puisse pas attendre un jour de plus. À l'avenir, si nous pouvions procéder ainsi, cela nous permettrait de réfléchir à nos arguments et de bien les soupeser. Nous avons fait ainsi parce que nous étions toujours obligés d'adopter les propositions avec dissidence, pour laisser les choix ouverts. Je vous le propose pour l'avenir, ainsi, ça réglerait le problème.

Le sénateur Corbin: J'aurais aimé que vous disiez cela avant que les questions soient posées.

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas que je ne suis pas d'accord avec ce que vient de dire ma collègue. Il est vrai que nous ne devrions pas envoyer sur le théâtre d'hostilités des jeunes âgés de moins de 18 ans. Devrait-il y avoir une politique de recrutement des jeunes de moins de 18 ans? Je suis aussi d'accord avec cela. C'est une bonne chose que l'on puisse entrer au collège militaire à l'âge de 17 ans. Nous verrons bien ensuite comment nous organiser pour qu'ils n'aient pas le titre de soldats. Il s'agit seulement de définir le régime de pension, les avantages sociaux, et ce genre de détails. Par contre, je ne vois pas comment on peut le faire dans le projet de loi lui-même.

Le président: Nous avons adopté le projet de loi avec dissidence, et je le présenterai à la Chambre. Je réfléchirai sérieusement au conseil du sénateur Andreychuk. La séance est levée.

La séance est levée.

THE SENATE

LE SÉNAT

**The New NATO and the
Evolution of Peacekeeping:
Implications for Canada**

**Report of the Standing Senate Committee
on
Foreign Affairs**

**Chairman
The Honourable Peter Stollery**

**Deputy Chair
The Honourable Raynell Andreychuk**

April 2000

MEMBERSHIP

The Honourable Peter Stollery, *Chairman (since November 1999)*

The Honourable John B. Stewart, *Chairman (until November 1999)*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Norman Atkins

Roch Bolduc

*Bernard Boudreau, P.C. (or Dan Hays)

Pat Carney, P.C.

Eymard G. Corbin

Pierre De Bané, P.C.

Consiglio DiNino

Jerahmiel Grafstein

Rose-Marie Losier-Cool

*John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)

Nick Taylor

*Ex-Officio Members

The Honourable Senators Beaudoin, Christensen, Finnerty, Forrestall, Graham, Johnson, Kenny, Lewis, Mahovlich, Meighen, Milne, Perry, Poy, Prud'homme, Robertson, Roche, Rompkey, Spivak and Whelan, were members of the Committee or participated in its work on this study.

Line Gravel

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 2, 2000:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That, notwithstanding the Orders of the Senate adopted on Thursday October 14, 1999, on Wednesday November 17, 1999 and on Thursday December 16, 1999, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs which was authorized to examine and report upon the ramifications to Canada: 1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and 2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member, be empowered to present its final report no later than April 14, 2000; and

That the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until April 28, 2000; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Clerk of the Senate

Paul Bélisle

Foreword

When the Cold War effectively ended in 1989, NATO had been in existence for forty years. For forty years, its primary role had been to ensure the security of Western Europe against possible aggression from the Warsaw Pact. With the diminution of that threat, the Alliance was faced with a sudden need to rethink its whole *raison d'être*. By the end of the 1990s, not only had NATO added a new peacekeeping mission that was quite distinct from its original purpose of collective defence, but also it had come to include former adversaries as member states of the Alliance. These changes corresponded to a shift in the nature of the primary threat to global security. Since the end of the Cold War, internal unrest and civil war, and the threat to peace from terrorism and rogue states, had become major concerns. As well, there was much greater attention paid to humanitarian motives as a basis for United Nations and even NATO action. At the same time, the European Union continued to develop as a political and economic entity. As it did so, the concept of a European Security and Defence Identity distinct from NATO began to emerge.

In this context, the Senate resolved on March 26, 1999 "That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member."

To carry out its work, the Committee held hearings in Ottawa as well as a series of interviews in European capitals, at the United Nations in New York and in Washington, D.C. We appreciate the valuable advice we received from all of our witnesses and are particularly grateful for the assistance of Canada's Ambassadors in the cities we visited and for the work of their knowledgeable and helpful staff.

Likewise, we were supported by capable and diligent research staff, Peter Berg, Wolfgang Koerner, David Goetz and David Murphy, while in the preparation of this report, Jim Mitchell and Nigel Chippindale of Sussex Circle provided invaluable assistance. As always, the work of the Committee was made possible by the capable efforts of its translation staff, Paul-André Gravelle, Dominique March, Marielle Papineau and Huguette Pellerin and the proffreader, Yolande Guibord. Finally, we are very much indebted to the Clerk of the Committee, Line Gravel for her efficiency and unfailing support as well as her administrative assistant Louise Archambeault.

Most of the study was completed under the leadership of Senator John B. Stewart, former Chair of the Committee. Even after his retirement in November 1999, he continued to provide invaluable input and advice to the project. His unique knowledge and dedication will be missed by the Committee.

Peter Stollery, Chair

Contents

Introduction.....	1
Context for the Study	1
The Committee's Approach.....	3
The Structure of the Report.....	4
Chapter II: Canada and the "Old" NATO.....	5
The Nature of NATO during the Cold War	5
Article 2: A Broad Alliance	5
Article 5: Collective Defence.....	6
The Soviet Threat.....	7
Flexibility of the NATO Arrangements	8
Canada's Experience in the Old NATO	8
Early Contributions	9
Defence Role and Multilateralism	9
Economic Expectations of NATO Membership	10
Frustration over Lack of Influence	11
Criticisms of the Canadian Contribution and Military Capacity	12
Conclusions.....	12
Chapter III: The New NATO.....	15
The End of the Cold War.....	15
Reshaping NATO	16
A New and Broader Role for NATO	17
NATO and Humanitarian Interventions.....	18
The New Strategic Concept	19
Sanctions for Out-of-Area Action.....	19
Nuclear Weapons Policy.....	20
NATO and the European Union	21
NATO Enlargement.....	21
The Euro-Atlantic Partnership Council	22
Future Considerations for Canada and NATO	22
Conclusions and Recommendations	23
Recommendations.....	24
Chapter IV: The New NATO – Legal Issues	25
Legality of "Out-of-Area" Operations	26
The Washington Treaty.....	26
The UN Charter.....	26
Legality of Non-Article 5 Operations	26
The Washington Treaty.....	26
The UN Charter.....	28
Legality of Unilateral Action – and Alternatives.....	31
Direct Action by the General Assembly	32

Emergency Situations	33
Overall Implications	33
Conclusions and Recommendations	34
Recommendations	34
Chapter V: Kosovo	37
Background to the Conflict	38
Precursors	38
The Crisis	38
NATO Involvement	39
Negotiations Fail	39
NATO's Response: Operation Allied Force	40
The Campaign	40
Serbian Withdrawal	41
The Aftermath	41
Reflections and Considerations	43
The Effectiveness of the Air Campaign	43
War Without Casualties?	44
Achieving Stability?	45
Humanitarian Intervention?	45
National Interests and Interventions	47
The Reasons for NATO Intervention	48
Conclusions	49
Chapter VI: Human Security and the New Peacekeeping	51
Canada and the Human Security Approach	51
The New Peacekeeping	53
The Charter and the New Peacekeeping	54
Canada's Role in the New Peacekeeping	55
Military Implications	55
The Problem of Using Human Security as a Basis for Policy	56
Conclusions and Recommendations	57
Recommendations	58
Chapter VII: The European Security and Defence Identity	59
The Evolution of ESDI	59
Restructuring European Forces	60
The Revolution in Military Affairs	61
Sharing the Burden	62
Problems to be Resolved	63
The Feasibility of ESDI	64
A Continuing U.S. Role	65
Implications for Canada	66
Conclusions and Recommendations	67
Recommendations	68

Chapter VIII: Parliament and Canada's External Security Commitments	69
Canada's Increasing Involvement in UN and NATO Operations	69
Canadian Law and Practice.....	71
The Direct Role of Parliament	71
Comparisons	72
Past Canadian Practice	72
The Situation in Other Countries	74
Possibilities of an Enhanced Role for Parliament.....	75
Conclusions and Recommendations	76
Recommendations.....	77
Chapter IX: A Final Word.....	79
Recommendation	79
Appendix 1: Glossary	81
Appendix 2: Witnesses.....	85

Introduction

This study was begun in April 1999 by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. In keeping with the mandate given to us by the Senate,¹ the Committee set out to meet two objectives which can be briefly stated as follows:

- *To determine the impact of NATO's new mandate and membership on Canada's role in the Alliance; and*
- *To determine what Canada's role should be with respect to future peacekeeping missions under either UN or NATO auspices.*

While these objectives continued to guide the Committee throughout its work, our perception of the issues evolved over the course of the study.

Context for the Study

When the Committee began its work, it was agreed there was no need for a fundamental review of Canada's policy toward NATO. In its fifty years of existence, NATO had proved to be one of the most successful security alliances ever created and, for Canadians, the virtues of peacekeeping as a security vocation for Canada appeared unassailable.

In part, our assumptions stemmed from the fact that Canada had undertaken major foreign and defence policy reviews just a few years ago. These reviews were carried out in 1993-1994 by two Special Joint Committees of the Senate and House of Commons, and several of our current members were participants at the time. In the defence review, Canada's continued membership in NATO was not seriously questioned and, aside from some downsizing and the closing of certain headquarters and bases, the role of the Canadian Forces was not substantially altered. On the foreign policy side, there was a sense that, after the break-up of the Soviet Union, there was a need for Canada to reach out to the former Soviet republics and Warsaw Pact states. This was reflected in a shift from a focus on military security to broader notions of global security and a call for the continuation of Canada's "multilateral tradition."

Moreover, the events that came to form the backdrop of our current inquiries had not yet been fully digested at the time of those two policy reviews. Indeed, some were happening only then. There were the chilling examples of Somalia and Rwanda, both of special importance to Canadians. The former involved crimes committed by our own troops, while in the latter case a competent and well-intentioned Canadian commander was not given the requisite authority and resources to stop a slaughter of horrendous proportion. The first instance raised questions of command and leadership in the Canadian Forces,

¹ See Foreword.

the second touched on issues of institutional weakness, even ineptitude, on the part of the United Nations.

Despite this, most Canadians still had faith that peacekeeping could be made to work and remained a proper mission for the Canadian Forces. Thus, for Canadians the murder of Shidane Arone in Somalia was a tragic anomaly in the behaviour of Canadian troops. For many, Rwanda was an unfortunate case of an international institution being overwhelmed by events it could neither have predicted nor controlled.

Events in the Balkans were further confirmation of the principal lesson learned from Rwanda, namely that bureaucratic inertia, differing political agendas and a lack of political will can prove as lethal as any battlefield weapon.² By contrast with the slow emergence of facts about Rwanda, the “CNN factor”³ meant that the conflicts in Bosnia and Kosovo were immediately accessible, if not comprehensible. For the members of the Committee, the conflict in Kosovo, which unfolded as the hearings proceeded, provided highly instructive insights. It was not our intention to focus solely on Kosovo nor to treat this tragedy as a case study. But as we listened to our witnesses and formed the basis for our questions, Kosovo became a natural reference point.

What we quickly came to realize was that current roles of peace-making and peace-enforcing are not at all the same as the *peace-keeping* role which Canada has championed for decades.⁴ The latter implies that a peace exists to be kept. It presumes that there is a degree of geographic demarcation between opposing sides. It assumes that a settlement can be negotiated once warring sides are exhausted or have reached a stalemate, thereby enabling the United Nations to step between the factions with their consent.

Completely different are cases such as Rwanda, Somalia and the Balkans, where the United Nations entered conflicts that were continuing and did so without the full consent of all the parties. In the former Yugoslavia, there was frequently no geographic demarcation between the warring sides, and often it was hard even to identify the political actors. In their efforts to protect civilians and to deliver humanitarian assistance, UN forces invariably came into conflict with those who were trying to gain or maintain power for themselves.

We were also reminded that when the United Nations Charter was drafted, the framers were primarily concerned with preventing aggression by one state against another. By contrast, the world community is today mainly confronted by civil wars, which are more

² See for example, Lewis MacKenzie, Issue 39, p. 1-3.

³ This can be understood as the tendency to be concerned about events appearing on television, with those not covered being “out of sight, out of mind.”

⁴ *Peacekeeping* has been defined by the United Nations as “the deployment of international military and civilian personnel to a conflict area with the consent of the parties to the conflict in order to stop or contain hostilities or supervise the carrying out of a peace agreement.” *Peacemaking* “refers to the use of diplomatic means to persuade parties in conflict to cease hostilities and to negotiate a peaceful settlement of their dispute. . . . Peacemaking . . . excludes the use of force against one of the parties to enforce an end to hostilities, an activity that in United Nations parlance is referred to as ‘peace enforcement.’” United Nations Department of Political Affairs, at dpa@un.org. See also Appendix 1: Glossary.

difficult to deal with. In such situations, the precepts of collective security on which both the UN and NATO were founded are of limited utility.

We saw that in recent years there has been a transformation in the nature of peacekeeping. It has moved from a classic model of preventing hostilities between states (or communities within states) to a more ambitious effort to protect the basic human rights of individuals in situations of conflict. This new concept of peacekeeping is founded in large measure on concepts of “human security” and “humanitarian intervention” which themselves are still developing. They have major implications for Canada and its role in the world.

The Committee's Approach

As we explored these and related issues, the following questions emerged for the Committee as the key ones to be answered:

- *In the case of possible interventions by Canada, under UN or NATO auspices, in a conflict occurring within a state:*
 - *What should be the role of Parliament in determining Canada's approach?*
 - *What criteria should determine Canada's participation?*
 - *Under what authority should Canada insist that any such intervention take place?*
 - *What is the relationship between NATO and the UN?*
- *What should be Canada's approach to the “new” NATO and the European Strategic and Defence Identity (ESDI)?*
- *What does the concept of human security mean for Canada's foreign policy?*

We also recognized that the context for answering these questions was in a continuing state of evolution and that policy was being made – explicitly or *de facto* – even as we carried out our study. We saw that, despite the end of the Cold War, Canada's defence policy and commitments are playing an ever more prominent role in our larger foreign policy. In particular, the new concepts associated with human security have come to be central to both defence and foreign policy, and Canada has taken a lead role internationally in this regard.

The recent Speech from the Throne, for example, stated that “the government will give increased prominence to human security in its foreign policy.” It also affirmed that “the Government will . . . ensure that the Canadian Forces have the capacity to support Canada's role in building a more secure world”

Thus the new peacekeeping is becoming an increasingly influential factor in shaping Canada's foreign policy; it has important bearing on Canada's traditional defence and security relationships, notably our present and future role in the NATO Alliance and in the United Nations.

The Structure of the Report

The Committee believes the Senate will want to explore the implications for Canadian policy of these changes in the world and of the new concepts that are emerging to deal with them.

To this end, in fulfillment of its mandate, the Committee has in this report:

- reviewed the origins and evolution of Canada's role in NATO to the end of the Cold War;
- examined the remaking of NATO in the 1990s and the implications of the new Strategic Concepts for Canada's role;
- reviewed legal aspects of NATO's new roles, particularly with respect to operations that are not justified by the traditional view of collective defence;
- examined events in Kosovo and their possible lessons for the new NATO and for Canada's role in it;
- examined the implications of the shift from traditional concepts of state security toward a new concept of human security; and
- reviewed the evolving European Security and Defence Identity (ESDI) and its potential implications for Canada and for the Alliance;
- discussed the role of the Senate and House of Commons in Canada's external military commitments and how it might be enhanced.

On this basis, the Committee has developed the conclusions and recommendations set out in the chapters that make up this report.

Committee members appreciate that some of our recommendations may prove challenging both to current policy and to Canada's capacity to operate militarily in support of that policy. But we also believe that only through careful consideration of the new security environment, and honest assessment of Canada's place in it, can Parliament determine what these new realities should mean for Canadian foreign and defence policy.

Chapter II: Canada and the “Old” NATO

For fifty years, membership in NATO has been one of the pillars of Canadian foreign policy. For the first forty of those years the central objective of the Alliance, and of Canada’s contribution to it, remained constant – to ensure the security of the West in any confrontation with the Warsaw Pact countries.

The end of the Cold War changed nearly everything with respect to NATO and other aspects of foreign policy, as Chapter III will discuss. But first it is important to review briefly the origins of NATO and of Canada’s role in the Alliance, partly to understand how important are the changes of the past ten years, and partly to demonstrate that some aspects of the “old” organization and its goals still remain, as do long-standing concerns about the adequacy of Canada’s contribution and military preparedness. These are matters which we will take up later in this report.

The Nature of NATO during the Cold War

The North Atlantic Treaty was signed by the original 12 member states in Washington on April 4, 1949. Four more European nations joined the Alliance between 1952 and 1982, completing the membership of the “old” NATO.⁵

NATO is first and foremost a military alliance. Yet it has always been more than just a collective defence arrangement in which members pledge to assist one another if any comes under attack. It is also a political alliance, not only linking individual countries that were once adversaries, but cementing North America with Western Europe. And it is a community of values and common goals in support of democracy, individual liberty and the rule of law – the core values of western civilization.

Article 2: A Broad Alliance

The breadth of Alliance doctrine is expressed in Article 2 of the Washington Treaty – what has come to be known as the “Canadian Article.” The article states:

The parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

⁵ The current 16 members of NATO at the end of the Cold War were: Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, United Kingdom, United States. The Czech Republic, Hungary and Poland joined on March 12, 1999, becoming the first new members of the post-Cold War NATO.

Thus, while the Canadian proponents of NATO recognized that its primary explicit purpose would be collective defence, they understood that its success would require the pursuit of political and economic goals as well.⁶ Even at the beginning, the economic aspect was less important than the political, since the Marshall Plan was already helping to rebuild European industry.

The themes of Article 2 were reiterated throughout 1948 by Louis St. Laurent, then Secretary of State for External Affairs, and subsequently were taken up by U.S. Secretary of State Dean Acheson. In 1949, during Senate hearings on the North Atlantic Treaty, Acheson argued that “the central idea of the treaty is not a static one . . .” and that “the North Atlantic Treaty is far more than a defensive arrangement. It is an affirmation of the moral and spiritual values which we hold in common.” During 1949 hearings of the U.S. Senate, Acheson and other administration witnesses argued that what they were proposing was very different from previous military alliance systems.⁷ On other occasions, however, Acheson referred to Article 2 as the “least essential article.”

What made the Treaty different from previous military alliances was that it was based on a clearly articulated support for “democracy, individual liberty and the rule of law.”⁸ For some countries, including Canada, the broadening of the NATO purpose through the inclusion of Article 2 was critical in encouraging legislators to approve the Treaty. Needless to say, it was the Soviet threat, not moral suasion, that ultimately convinced most of the signatories to join the Alliance. Yet, since Article 2 did not commit the signatories to any specific action, its inclusion could be said to have provided something for everyone at no apparent cost.

Article 5: Collective Defence

Collective defence was provided for under Article 5 of the North Atlantic Treaty.⁹ In this article, the signatories agreed that “an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all . . .” They agreed that “each Party to the Treaty would assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.”¹⁰

Article 5 is often described as requiring an “automatic” response by member states in the event of hostilities. This assumption, however, is not consistent with a strict interpretation

⁶ This aspect of the Treaty built in part on the base established by the Marshall Plan, which was created by the U.S. to encourage the recovery of the Western European economy.

⁷ Stanley R. Sloan, “NATO’s Evolving Role and Missions,” *CRS Report for Congress*, March 1998, p. 2. See also, North Atlantic Treaty Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, April 27, 28, 29, May 2, and 3, 1949.

⁸ *Ibid.*

⁹ The significance of Article 5 for NATO in the 1990s and beyond is discussed briefly in Chapter IV and in further detail in Chapter V.

¹⁰ Sloan, p. 3.

of the Article. Whatever action might be deemed necessary is in fact “left to the discretion of each party, and armed force is seen only as a possible option.”¹¹ It was the manner in which U.S. forces were deployed in Europe that gave Article 5 its real substance. In the early 1950s, the United States deployed its military forces and nuclear weapons forward in Europe, mainly in Germany, so as to ensure that any Soviet attack on a NATO ally would immediately be seen as constituting an attack on the United States.¹²

Strategies changed over the years, moving first to the threat of “massive nuclear retaliation” and then to “flexible response.” But, what did not change was the forward deployment of U.S. forces.¹³ For many years, as discussed below, Canada contributed substantial forces to this deployment strategy.

The Soviet Threat

Following the end of World War Two, the alliance with the Soviet Union rapidly dissolved. In our hearings, we were reminded that underlying the growing concern with the Soviets was the fact that, as Western leaders soon realized, the “United Nations was not capable of fulfilling its original mandate of providing collective security against international aggression.” This conviction was strengthened by the Czech coup of February 1948, the Berlin blockade later that year and other East-West confrontations that indicated Moscow’s aggressive ambitions. Hence one function of NATO was to ensure that West Germany remained solidly within a western alliance military and political alliance. While NATO was intended as a defensive organization, it was meant to provide collective security “through a true political unity of purpose, as much as through any deployment of arms and armies.”¹⁴

Of particular importance was the creation of a unified military command that would bring American conventional military power and technology, as well as the American nuclear umbrella, to bear on European security. This served two basic purposes. First, “it established the principle that Soviet aggression against NATO members would never be *local* in scope, or treated as an isolated occasion.” Second, “it gave the Western European countries the military muscle to resist Soviet pressure to align themselves politically with the U.S.S.R. even if they were not in fact occupied by Soviet forces.” Finland provided the example for this latter concern. Although democratic and essentially western, it was, nevertheless, within the Soviet orbit because of the large Soviet military presence on its borders.¹⁵

¹¹ Michael Howard, “An Unhappy Successful Marriage,” *Foreign Affairs*, May/June 1999, p. 173.

¹² Sloan, p. 3.

¹³ *Ibid.*, The policy of “flexible response” suggested that battlefield nuclear weapons might be used early in any European conflict. Such weapons were deployed well forward in West Germany to ensure that they were seen as part of NATO’s first line of defence.

¹⁴ David Bercuson, Issue 40, p. 2.

¹⁵ *Ibid.*

Flexibility of the NATO Arrangements

A key point about the North Atlantic Treaty is its simplicity of language and lack of detail. "There is no specified military strategy, no requirement for any particular set of bureaucratic arrangements or military organization, beyond the creation of a North Atlantic Council and a defence committee, both called for in Article 9."¹⁶ As such, the Treaty left considerable latitude for reform and for the creation of new cooperative arrangements. Limits on changes have been imposed only by national interest or inertia, not by the Treaty.

This simplicity and generality has meant flexibility for the Alliance to grow and adapt in pursuit of its objectives. Most observers have found this to be a strength of the organization. But lack of formal rules also meant that the governance of the organization could be dominated by its strongest members and that the processes were not always as transparent as many desired. Flexibility helped the inner circle to have its way, while others (often including Canada) sat in the ante-chamber awaiting word. Nevertheless, working with countries such as Portugal, the Netherlands and the United Kingdom, Canada was able to amplify its influence, particularly during the early years of the Atlantic Accord.

During their investigations, members of the Committee became concerned about the nature of the Alliance's decision-making process and were left unconvinced by claims of its democratic and equitable nature. They concluded that a democratic alliance of voluntary participants should require that all have a seat at the table when decisions of consequence are being considered.

Canada's Experience in the Old NATO

According to Professor Robert Bothwell, Canada's participation in the formation of NATO was motivated by three basic concerns. First, there was the need to "... entice the Americans into a regular relationship with the rest of the world" in order to subject what had emerged as the dominant western power to the constraints of multilateral relationships. Second, there was the need for security, which in 1949 was seen as much in ideological as in military terms; the spread of communism had to be stopped. Finally, there was the desire for wide-ranging political, economic and cultural ties with Europe.¹⁷

Canada also saw a need to help keep the United States engaged in Europe at a time when there were substantial domestic pressures to withdraw; indeed, the pressures of post-war isolationism were also felt in Canada. As well, Canada supported the creation of an alliance that would solidly link a recovering West Germany with the three great Western powers, the U.S., Britain and France.

¹⁶ Sloan, p. 2.

¹⁷ Robert Bothwell, Issue 37, p. 2.

Early Contributions

From the outset, Canada was actively engaged in both the defence of Western Europe and the projection of an Atlanticist vision. Our military contribution to European security during the early years of the Alliance was considerable. Canada emerged from the Second World War economically strengthened and a major military power. We were seen to have "... an obligation to the defence of Western Europe that surpassed even the obligation of the Europeans, for whom defending themselves and their immediate neighbourhood was about all one could ask in the Alliance's first decade." We accepted this obligation and determined, as did the Americans, that we would take responsibility not only for our own defence but for extending the "umbrella" to our European allies. Our military presence in Europe came to have great political and operational significance.¹⁸

By 1953, Canada was allocating more than 8 percent of its GDP to defence spending, a massive increase from 1.4 percent in 1947. During the final year of the Korean War, Canada's defence/GDP ratio was the fourth highest in NATO. Our defence budget that year accounted for 45 percent of all federal spending. Along with these efforts, Canada operated a Mutual Aid Program for Europe, which, for example, made available to Great Britain advanced F-86 Sabre fighters. From 1951 onward Canada deployed in Europe a well-equipped brigade group and an air division whose strength would eventually reach 12 squadrons, totalling 240 aircraft. For a time, the RCAF in Europe was flying more advanced fighters than even the United States Air Force, prompting one American general to remark of the 1953 military effort in that theatre that "Canada (was) responsible for the biggest contribution ... to the expansion of West European air defence."¹⁹

Such a robust contribution could, of course, not be maintained. The expense was simply too onerous and Canada also had important responsibilities with regard to the defence of North America through NORAD. Moreover, the recovery of the European nations meant that Canada's contribution would inevitably be diluted. The scope of this early commitment, however, is not often remembered by our allies, or even by Canadians, when the question of Canada's current contribution to NATO is raised.

Defence Role and Multilateralism

Canada's strategic position has always been unique, not only within NATO but also in the world. No other state, certainly none our size, finds itself in a similar situation. We live next to a superpower with which we have a very close economic relationship and which in great measure guarantees our security. And we have seldom contemplated the conduct of military operations independent of our major allies.

¹⁸ David Haglund, "Where Have We Been? Where Are We Going?", Conference Address, Toronto, February 1999, p. 5.

¹⁹ Ibid., p. 8

These realities have certain consequences for Canadian military planning and diplomacy. States can normally measure the adequacy or otherwise of their military programs against a military yardstick – the capabilities of one or more potential enemies. In our case this has not proven so. The purpose of Canadian defence programs and activities has long been to pursue our international security objectives through support to an alliance policy. In terms of Canadian national interests, the rationale for much of Canadian defence policy has been to support our national objectives by maintaining influence with our allies. This role of influence has often been considerable; indeed, some of those interviewed in Bonn argued that had Canada not been in NATO, the Alliance might not have survived.

Economic Expectations of NATO Membership

For years, Canadians were told, by both their own officials and their allies, that membership in NATO would bring economic benefits in terms of access for Canadian products to European markets. A strong military commitment was seen to be the golden coin, not only of diplomacy, but also of trade. As regards the latter, at least, matters have changed. The original expectations regarding the benefits of participation in NATO for Canadian trade with EU countries now appear to have been exaggerated. While Canada exports over \$23 billion in goods and services to the EU annually, this represents only 1.7% of EU imports, compared to 20% from the U.S.A. and 63% for trade between EU members.

The Committee's previous studies, however, show that Canada-Europe investment flows are substantial, with 20% of Canada's investment abroad going to EU countries and 20% of foreign investment in Canada coming from the EU.²⁰ Likewise, Canada and the EU each have some \$50 billion in fixed assets in the other's economy; for Canada, EU fixed assets are approximately one-third the magnitude of those owned by U.S. interests.

Consequently, during the Committee's examination of Canada's trade relations, members were surprised to be told by officials of the European Union that Canada was not economically important in the eyes of Europeans.²¹ This attitude did not seem consistent with either the spirit of Article 2 or economic reality.

The Committee concluded that **European leaders regard security and transatlantic trade as distinct matters, each to be dealt with separately.**²² Their apparent assumption is that Canada will continue to participate in NATO and its various missions, if it sees such participation as desirable for reasons related to its own security and defence.

²⁰ See *Europe Revisited: Consequences of Increased European Integration for Canada*, Standing Senate Committee on Foreign Affairs, November 1999.

²¹ John Beck, Director, Directorate-General I, External Relations Directorate, European Commission.

²² Another remark by an EU official amounted to the suggestion that Canada's role in NATO was to "just send troops."

Frustration over Lack of Influence

While Canada always remained a staunch supporter of NATO, there were frustrations from the outset. The underlying objective was to influence decisions about both security and the broader class of matters envisioned in Article 2. In 1948, even before the conclusion of the talks leading to the Alliance, Prime Minister W. L. Mackenzie King became annoyed about being taken for granted in discussions relating to a response to the Berlin blockade and, as a consequence, refused Canadian participation in the airlift operation.²³

In the mid-fifties, concerns about being excluded from the inner decision-making club of Great Britain, France and the United States led Canada to join, with the Norwegians and Italians, in pressing for measures to democratize decision-making. These initiatives came to little. The 1968 decision of the Trudeau government to re-orient Canadian foreign policy on détente and to reduce the military contribution to the Alliance was, according to Professor Bercuson, responsible for further marginalization of Canada's position within NATO.²⁴ Not everyone saw it that way at the time, however; recently declassified Cabinet documents reveal that in 1969 the Honourable Donald Macdonald, Minister of National Defence, expressed the view that even a complete withdrawal of forces from Europe would not adversely affect Canada's credibility and influence.²⁵ To several of our witnesses, the most important impact of the Canadian decision was to provide fuel to those who argued for a scaling down of American efforts.²⁶

When viewed from the perspective of Canada's initial hopes for the Alliance, we can conclude that NATO has never lived up fully to those expectations. The central objective that was achieved was the avoidance of armed conflict with the Soviet Union in Europe. But, as noted by one of our witnesses, it is extremely difficult to determine the degree to which this achievement can be ascribed to NATO.²⁷

One thing that the Committee did determine was that Canada's influence in NATO has declined over the years. Professor Stairs argued that "we simply must recognize that our military contributions to NATO activities . . . have now reached the point at which they can hardly be expected to significantly reinforce our diplomacy, not, at least, in ways that matter."²⁸ It is worth asking, however, whether even a substantial increase in Canada's contribution would lead to greater influence in NATO decision-making.

²³ Robert Bothwell, Issue 37, p. 41.

²⁴ David Bercuson, Issue 40, p. 2.

²⁵ Rick Mofina, "Military set up to impress friends, not enemies," *The Ottawa Citizen*, February 10, 2000, p. A5.

²⁶ The Committee also heard arguments that bringing Canadian troops back from Europe was a positive move in that it strengthened Canada's capacity to undertake peacekeeping missions. Moreover, it was noted that Canada was not alone in reducing its commitment of troops to NATO at about that time.

²⁷ David Long, Issue 33, p. 7.

²⁸ Denis Stairs, Issue 40, p. 6.

The aspiration to subject the United States to multilateral relationships, and thus increase Canadian leverage, was dismissed by those who commented on the matter. According to Bercuson, Canada's support for NATO enlargement – the current expression of this general aspiration – has not been justified by any discernible impact of expanded membership on U.S. leadership in NATO.²⁹ Nevertheless, an important aspect of Canada's role remains that of counterbalancing influence.

Criticisms of the Canadian Contribution and Military Capacity

A critical perspective on Canada's contribution was offered by Mr. Bruce George, MP, Chair of the Defence Committee in the British House of Commons. Mr. George argued that a country of Canada's size and stature should be doing more to pull its weight in the Alliance. Canada was described as "punching below its weight" and as not accepting its fair share of the Alliance burden. As well, Canada's decision to pull its CF-18 fighter-bombers out of Germany was characterized as short-sighted. Others on the British Committee suggested that Canada should expand its ground forces and re-invest in heavy armour.

Mr. George's views seemed to be shared by the Conservative opposition on that Committee. However, others encountered during our visits were generally more understanding, or at least less outspoken, in their comments on Canada's foreign and defence policy. Nevertheless, it is clear that in other member countries, criticisms of Canada's contribution to NATO are seldom far below the surface.

Some of the Canadian witnesses were equally critical of Canada's contribution and defence preparedness over the years. Major General (Ret'd.) Lewis MacKenzie suggested that if all the Canadian troops currently serving abroad were brought home, Canada would still be unable to meet the basic commitments set out in the 1994 Defence White Paper.³⁰ Others argued that Canada has always traded troops for influence, and that if we expect to be able to exercise influence within NATO, our military commitments will have to be increased. This is not merely a matter of increasing numbers, but, they pointed out, of responding to the rapid rate of technological change in military hardware and of providing forces equipped and trained to work as partners with the Americans and others. The idea that our material contribution equals influence is still adhered to by many.

Conclusions

Over its first four decades, NATO evolved but remained essentially true to the original purposes of the Washington Charter. Canada's role declined, particularly in military terms, but the basic objective remained the same – to help ensure the collective security of the Alliance against the threat of the Warsaw Pact countries. As the Cold War came to an end, Europe began a series of dramatic transitions that brought about a new security balance and called into question the continuing relevance of

²⁹ David Bercuson, Issue 40, p. 3.

³⁰ Lewis MacKenzie, Issue 39, p. 3.

NATO. At the same time, economic and social pressures in virtually every Western country caused a re-examination of defence spending and in many cases led to substantial cut-backs in military budgets. This was certainly the case in Canada.

The late 1980s saw the beginning of the end for the old NATO. The 1990s brought the start of the continuing efforts to remake the Alliance that are discussed in Chapter III. For the Committee, this examination of Canada and the old NATO helped to provide the context within which to understand the changes that have taken place subsequently and the challenges that face NATO and Canada today.

Chapter III: The New NATO

In Chapter II we looked at NATO from its inception in 1949 to the end of the Cold War. Now we consider the transformation of NATO's purpose and operational approach that followed the upheavals in post-Cold War Europe and that is still going on. In essence, what happened was that the old mission of NATO – collective defence against attack by the Warsaw Pact – became largely irrelevant and a whole new set of objectives was needed if the Alliance were to retain a meaningful role.

Among the developments to be discussed in this chapter is the new Strategic Concept announced in 1999, the issue of out-of-area operations and the question of enlarging membership. We will touch briefly on the matter of the European Security and Defence Identity (ESDI) but leave the main discussion of that matter to Chapter VII. Finally, we will address here the basic question of Canada's future role in NATO. Chapter IV offers a more detailed look at certain key legal issues, while Chapter V examines the NATO role in Kosovo, a pivotal experience for the new Alliance.

The End of the Cold War

The end of the Cold War brought the so-called "peace dividend." Many argued that NATO should be dismantled: the Alliance was no longer needed, it was said, because the common threat to Western Europe and North America had disappeared under an umbrella of global security. Such "peace problems" as ethnic conflicts, separatism, international crime, drug trafficking and the like were seen as essentially internal matters. To the extent that they needed international action, they could and should be dealt with by Europeans working through a European organization, such as the European Community itself, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), or an effective Western European Union (WEU).³¹ In addition, there were at that time concerns that both popular and governmental support for NATO in the United States and Canada would dwindle.

If the Alliance was to continue, it needed to engage in a fundamental review of its objectives. A number of ideas involving radical change emerged in public discussions early on, including the elimination of the Alliance and the assumption of its military responsibilities by a European security organization such as the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Such arguments were presented chiefly by academics, NGOs and other outside commentators. Within the Alliance, the focus of discussion was more restricted, with the central issue being how best to match the existing and potential capabilities of NATO to the evolving security requirements of

³¹ The idea of a European defence union dates back to the Brussels Treaty of March 17, 1948; the Western European Union was created in 1954. On the history of the WEU, see François de Rose, "A European Pillar in the Alliance," Susan Eisenhower, ed., *NATO at Fifty* (Washington: Center for Political and Strategic Studies, 1999).

Europe. There was debate between those who preferred adherence to NATO's traditional role as a collective defence organization, and those who sought an expanded role involving pan-European security. This naturally raised questions about membership enlargement and other mechanisms for enhancing NATO relationships with former Warsaw Pact countries.³²

Instead of withering away, however, NATO proceeded to reinvent itself by setting new and relevant objectives. In so doing, it relieved the European Community – later the European Union – of the task of developing a common foreign and defence policy, allowing the EU to focus on its drive for closer economic integration. The renewal of NATO also helped give Russia a sense of security that it would not be confronted by irresponsible hostile actions along its western borders. At the same time, fears in both western Europe and Russia about a reunited Germany were quieted, while the continuation of NATO as an Alliance contributed to both security and hope in central and eastern Europe.

While the witnesses before the Committee agreed that it would be premature to speak of the final outcome of this process, they acknowledged that **NATO has ceased to be what it once was: an organization essentially focused on the collective defence of members in the event of military attack.**³³ **NATO has effectively become a European security organization with an expanding range of functions and responsibilities, and a growing involvement in the proactive maintenance of security, through both “out-of-area” military operations and non-military activities.** Although traditional responsibilities have not been renounced, they have been subsumed within a broadened set of functions, expressed most recently in the new Strategic Concept, issued in Washington on NATO's fiftieth anniversary, April 24, 1999.

Reshaping NATO

When the disintegration of Yugoslavia began – with declarations of independence by Slovenia and Croatia on June 25, 1991 – it soon became clear that the Europeans were far from ready, either by means of a temporary alliance or through a cooperative organization such as the Western European Union (WEU), to deal with such crises. At the same time it was understood that the realization of an effective European Security and Defence Identity (ESDI) would require years of hard work.³⁴

As a result, NATO moved to fill the gap. As early as 1991 the NATO members states began to redefine the Alliance's role, to reshape its command structure and to expand its membership. No longer was the organization to focus its attention narrowly on the defence of the countries in its “area” – meaning the countries bound to common defence by Article 5 of the 1949 Treaty. Rather, it was to concern itself with maintaining peace within the sovereign states on the borders of the NATO area; this meant trying to deal

³² David Long, Issue 33, pp. 1–13.

³³ Denis Stairs, Issue 40, p. 4.

³⁴ The ESDI is the subject of Chapter VII.

with the ethnic, economic and political causes of strife within those states. In other words, NATO defined for itself a new peacekeeping – or peacemaking – role.

At their Rome meeting in 1991, the NATO heads of state and government agreed that:

Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.³⁵

Over the next eight years NATO's character changed. The Alliance continued its old function of providing collective defence for its members but its main concern became to provide general security for both its members and their neighbours. It placed a heavy emphasis on the conditions prevailing in "near-abroad," that is, non-member states along its borders. One way this security could be enhanced was by developing friendly relations with the "out-of-area" countries on its eastern boundaries. Accordingly, in 1994 the Partnership for Peace was established. To promote mutual respect and understanding with Russia, the NATO-Russia Cooperation Council was created. In addition, it was decided to enlarge the NATO area by admitting certain eastern European countries; as a result, on March 12, 1999, Poland, Hungary and the Czech Republic became members.

The NATO states had, and continue to have, a deep concern with the eastern "near-abroad." The first reason for this concern is that conflict in near-abroad countries, whether caused by racial, ethnic or religious hostilities, by obsolete economic systems, or simply by bad government, is seen as liable to explode and spread, with serious results for Western Europe and even for Canada and the U.S.A. Second, given the intensity of animosities in those countries, and the tendency for their politicians to exploit those animosities, conflicts are likely to result in serious offences against human rights.³⁶

A New and Broader Role for NATO

At the Fiftieth Anniversary meeting in Washington, on April 23 and 24, 1999, the NATO heads of state and government reaffirmed their commitment to a role that goes far beyond military defence. Recognizing that originally the organization had been intended not simply as a coalition held together by a common enemy but as an alliance intent upon advancing peace and stability within the Euro-Atlantic area, the leaders stated:

NATO's essential and enduring purpose, set out in the Washington Treaty [of 1949], is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military

³⁵ Rome, November 1991, para. 9.

³⁶ See Chapter VII.

means. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.³⁷

In analyzing NATO's role, the leaders stressed the organization's determination to foster the security of its members by means far beyond Cold War thinking: "The Alliance has been at the heart of efforts to establish new patterns of cooperation and mutual understanding across the Euro-Atlantic region and has committed itself to essential new activities in the interest of wider stability."³⁸

NATO and Humanitarian Interventions

The Washington Declaration also consolidated the NATO position on humanitarian objectives, pointing to its efforts in the former Yugoslavia as an example: "[The organization] has shown the depth of that commitment in its efforts to put an end to the immense human suffering created by conflict in the Balkans."³⁹

The leaders did not see this work as easy or as likely to end soon. They recognized both the complexity of the new peacekeeping, and the difficulty of preventing local conflicts from becoming epidemics, spreading far beyond their points of origin.

The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed attempts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states."⁴⁰

Undoubtedly it is true that different members of the Alliance see the implications of its new role differently; yet they did hold together to cooperate in the Yugoslavia-Kosovo operation, the mission they now cite as an example of NATO in its new-style peacekeeping role.

³⁷ Washington, April 23-24, 1999; para. 6.

³⁸ Ibid., para. 12.

³⁹ Ibid., para. 3.

⁴⁰ Ibid., para. 20.

The New Strategic Concept

The new Strategic Concept formally recasts the Alliance's Cold War-era mission from collective defence to one that, in the words of then NATO Secretary General Javier Solana, will guarantee European security and uphold democratic values "within and beyond our borders." While the new strategy, especially with regard to nuclear weapons policy, departs little from the Strategic Concept approved in 1991 when the Soviet Union still existed, the new language officially sanctions NATO out-of-area action. The Alliance also reaffirmed its "open door" policy for new members, but chose not to name any at the time.⁴¹

The new Strategic Concept identifies the United Nations Security Council as having primary responsibility for the maintenance of international peace and security, but does not tie Alliance action to Security Council endorsement. **Reflecting the broadening of the Alliance mandate to include security actions that are not purely defensive (in the sense of responding to an attack), the new Strategic Concept dropped the 1991 statement that NATO is "purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence."**⁴² Needless to say, a call for increased out-of-area activity would have stood in stark contrast to such an assertion.⁴³

Despite the efforts of some countries, notably Germany and Britain, participation in the new forms of NATO security action remains discretionary for individual member states (as it is for participation in UN peacekeeping missions). This contrasts with the requirement under Article 5 of the Washington Charter to assist members which come under attack.

Sanctions for Out-of-Area Action

NATO members are also called upon to "safeguard common security interests" and to be prepared to act in conflict management and crisis response operations, including those beyond Alliance territory.⁴⁴ On this point, at least, some observers saw the U.S. as giving in to some of its allies. Prior to the summit, the United States was hoping that NATO would extend its role to include tackling a "wide range of threats to shared values and interests," without specifying any geographic limitations on Alliance operations. In the end, the language in the Strategic Concept more closely reflects the views of most of NATO's European members, specifying a sphere of interest in the "Euro-Atlantic area"

⁴¹ Wade Boese, "NATO Unveils Strategic Concept at 50th Anniversary Summit," *Arms Control Today*, April/May, 1997, p. 1.

⁴² Ibid.

⁴³ Thus the new Strategic Concept retains the mutual defence commitment of Article 5 of the Washington Treaty while adding new possibilities of achieving security through humanitarian intervention outside NATO borders. As Kosovo demonstrated, these concepts are not always clearly differentiated in the various rationales for action given by NATO members.

⁴⁴ Boese.

and making reference to the possibility of regional crises “at the periphery of the Alliance.”⁴⁵

But what exactly is the Euro-Atlantic area? It is important to recognize that there is no clear consensus in this issue. Most members consider the Balkans to be included, but only France counts North Africa as part of the area, and the Germans are very much inclined to include the countries on the Eastern flank. Generally speaking, however, the Europeans see the areas in question as being close to their borders – or at least to their interests.

While the statement in the new Strategic Concept is far from the mandate originally sought by Washington, which would have preferred language that gave it greater support for operations outside Europe (such as those in Iraq), it will not be seen as overly restrictive by the United States when its national interests are at stake. Immediately after the publication of the new Strategic Concept, the position of Washington was to insist that the question of where NATO could act outside its borders was not a geographical issue.⁴⁶

Indeed, in the aftermath of the air campaign against Yugoslavia, President Clinton again indicated that the U.S. sees a role for NATO well beyond its current borders. Speaking during a visit to Kosovo on June 22, 1999, he said that NATO could intervene elsewhere, in Africa or Central Europe, to fight repression.⁴⁷ This should come as no surprise. The United States, as a global power, has interests and responsibilities that are not restricted by concepts such as “out of area.” For that country, at least, the Euro-Atlantic area is a concept of global proportion.

Nuclear Weapons Policy

In the new Strategic Concept, the Alliance reiterates that nuclear weapons provide a “unique contribution in rendering the risks of aggression against the alliance incalculable and unacceptable.” The circumstances for contemplating the use of nuclear weapons are described as “extremely remote” and NATO nuclear and conventional forces will be kept at a “minimum sufficient level.” Also, while large-scale conventional aggression against NATO is assessed as “highly unlikely,” the Strategic Concept still argues that “the possibility of such a threat emerging over the long term [still] exists.”⁴⁸

Subsequently, Canadian and German calls to review NATO nuclear policy were accepted by NATO, which tasked its Senior Political Committee to carry out the work and report to Ministers by December 2000.

⁴⁵ Nicola Butler, “NATO at 50: Papering Over the Cracks,” *Opinion and Analysis*, June 1999, p. 4.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Boese, p.1

NATO and the European Union

The Washington Summit also sought to anticipate the development of a European Security and Defence Identity (ESDI). While the Strategic Concept reiterated NATO conventional wisdom on the subject, the Summit Communiqué went much further. The former simply noted that NATO would help the European Allies to act by themselves, by making NATO assets available to the Western European Union (WEU) on a case-by-case basis and by consensus of NATO members.⁴⁹

The text of the Communiqué, however, acknowledged the resolve of the EU to achieve the capacity for “autonomous action” and agreed to “further development of the concept of using separable but not separate NATO assets for WEU-led operations.” The Communiqué went on to call for NATO support in four main areas: planning, heavy lift, command and control, and intelligence.

The European Council at its Cologne Summit of June 3, 1999 reaffirmed its intention to proceed with the ESDI. The Council agreed that the European Union “must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice to actions by NATO.” However, while there is agreement on the foregoing, many of the specifics of a European security and defence policy still need to be decided. One of the more vexing questions is that of how to involve non-allied EU members and non-EU NATO members on a satisfactory basis.⁵⁰

NATO Enlargement

Finally, the issues of Alliance enlargement and the relationship with Russia continued to be issues for Summit consideration. **The nature of the threat has changed substantially. The concerns about aggression by the Soviet Union and other Warsaw Pact countries that was the focus of NATO for its first forty years have been replaced in large part by worries about instability within the same countries.** Thus enlargement of the Alliance and other linkages may be seen as a means to enhance stability by providing a backdoor route to the economic involvement of Eastern Europe.⁵¹ The United States has been a strong proponent of NATO expansion, even where there is no apparent military threat.

In 1999, Alliance leaders chose “not to extend membership to any of the nine aspiring states (Albania, Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Macedonia, Romania, Slovakia and Slovenia) but stated that the three newest members will not be the last.”⁵²

⁴⁹ “The Alliance’s Strategic Concept,” *NATO*, April 1999, para. 30. See also, Butler, p. 4.

⁵⁰ Butler, p. 4. See also, Washington Summit Communiqué, para. 10-11.

⁵¹ A route that does not entail many of the high costs of expanding the European Union, such as agricultural subsidies.

⁵² *Arms Control Today*, April/May 1999, p. 2.

At the same time, the Alliance reiterated the need to keep Russia engaged. The Communiqué noted that “close relations between NATO and Russia are of great importance to stability and security in the Euro-Atlantic area.”⁵³ It is not clear to all, however, that enough is being done to involve Russia.

The Euro-Atlantic Partnership Council

Good relations between NATO and former Warsaw Pact members are advanced through the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC). The Council was created in 1997 as a broadened pan-European successor to the North Atlantic Cooperation Council (NACC), a group of NATO and former Warsaw Pact countries which had engaged in defence planning and security related discussions since 1991. The Partnership for Peace (PfP) initiative, launched in 1994, brings the armed forces of 27 countries together for joint exercises, training and security consultations. The Committee was told that the EAPC tangibly contributes to mutual understanding among the armed forces of participating countries and to the ability of NATO countries, and others, to coordinate efforts for a variety of roles, including peacekeeping.⁵⁴ As well, in 1997, the *NATO-Russia Founding Act* was signed. This agreement establishes the architecture for a NATO-Russia strategic partnership, enabling Russia to work with NATO on issues of common interest such as nuclear safety and joint action in peacekeeping. The venue for consultations is the NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC).

The new Strategic Concept was to act as a guide for strategy and force structure for years to come. However, like its predecessor, the 1991 Strategic Concept, which was soon overtaken by the collapse of the Soviet Union, the current version is already coming into question as a result of the Kosovo intervention. Both the Alliance and individual governments are currently reviewing the outcome of Kosovo and assessing the implications for future defence and procurement strategy.

Future Considerations for Canada and NATO

Given the foregoing, the obvious question confronting us is: “What should be Canada’s role in the new NATO?” Implied therein are other questions, specifically, whether we should in fact remain in the Alliance and, if we do so, what should be the nature and level of our commitment.

What makes these questions difficult to answer is the evolving nature of NATO that we have already described and the uncertainty about future developments. Will the European Security and Defence Identity become a *de facto* European Union defence arrangement? **Theories abound as to what shape the ESDI will take, but it seems certain that NATO will continue to change, and that its changes cannot help but have an important effect on Canada’s role. Thus the Committee is not saying that Canada**

⁵³ *Washington Summit Communiqué*, 1999, para. 27.

⁵⁴ David Long, Issue 33, p. 10.

should leave NATO: rather, the fact is that the European part of NATO may evolve away from Canada.

Canada, the United States and Europe share values and a common heritage.⁵⁵ Although it is true that Canada has no long-standing enemies, we do have historical friends and allies. For the most part, these have been our fellow NATO members. It is difficult to conceive of a scenario (outside of a traditional UN peacekeeping mission) in which Canada would deploy forces overseas independently of these allies.⁵⁶ Given this close association with our Euro-American friends, it would make little sense at this time to contemplate abandoning an alliance that provides a forum for discussion and planning with them. The world is changing as are Canadian security interests, and the situation may look quite different in a few years time; other regional alliances may emerge in areas such as Asia-Pacific, but for the foreseeable future NATO will remain a main bulwark of our defence.

The challenge for the Government is to ensure that Canada's voice is heard in Alliance decision-making. If Canadians cannot see that their investment in military security, and in Alliance operations such as Kosovo, is reflected in influence on the broader directions of Alliance policy, then they will begin to question our commitment, seeing it as an outdated expression of outdated policy.

Conclusions and Recommendations

NATO has ceased to be what it once was – an organization focused on the collective defence of its members in the event of military attack. NATO has now become an essentially European security organization with an extensive range of functions and responsibilities, and a growing involvement in the proactive maintenance of security, through both “out-of-area” military operations and non-military activities. The new NATO is still evolving and its future shape is difficult to foresee.

Meanwhile, Canada's role in NATO has diminished over the years. This is obviously in part a result of the growth of the European Union and the recent expansion of the Alliance. Experience in the Kosovo intervention reminds us that Canada does not enjoy the level of influence in NATO decision-making that Canadians might expect. Canada's military contribution to NATO has been declining for many years, and no matter how skilled are our personnel, the size of our defence budget has meant that we are perceived by many outsiders as not “pulling our weight” within the Alliance. Such claims can be infuriating, in that Canada's near-century-long commitment to the security of Western Europe has neither been recognized militarily nor reflected in the closer economic ties that were anticipated when Article 2 of the Charter was drafted.

NATO's recent and potential future expansion is troubling; the Committee heard mixed testimony about its wisdom. But it seems clear that, whatever the merits of expansion,

⁵⁵ Though as the make-up of Canada's population evolves, and as our cultural links with the rest of the world expand, the European heritage is becoming a less dominant factor than it once was.

⁵⁶ Indeed, American heavy lift capability would be essential for a deployment of any size.

insufficient consideration has thus far been given to what it means for Canada. The addition of three new member states – three new allies – was accomplished with virtually no debate in Canada's Senate or House of Commons and little public discussion.⁵⁷

At a minimum, continued expansion will present challenges in terms of NATO decision-making and internal administration. With further expansion likely in the future, Canadians need to be more aware of the implications and more involved in any new decisions; this can best be achieved through adequate debate in both Houses of Parliament.

In the end, the Committee concluded that NATO still matters to Canada. Notwithstanding the uncertainty associated with the new NATO and the implications of the emerging European Security and Defence Identity (see Chapter VII), Canada's continuing engagement in European security within the NATO context represents a necessary complement to our relationship with the U.S. on matters of North American security and defence. Our investment in the Alliance and our contributions to NATO operations ought to allow Canada's voice, and our values, to influence Western decision-making, even where our interests are not directly at stake. This is a legitimate goal of our foreign policy and a worthwhile investment of our resources.

Canada's security interests cannot be left to rest on concepts that date from 1949. We have a stake in European security that must be expressed in terms that make sense both to Canada and to Europe today. Our contribution to collective security – clearly the only sensible course for a country such as ours – must be seen as relevant and useful, by our partners in the Alliance and by Canadians.

Recommendations

- 1) That the Government of Canada ensure that all Alliance members, including Canada, are fully and properly consulted before NATO forces are deployed "out-of-area" and that if the Government of Canada is not satisfied that full discussion has taken place, it seriously reconsider any role in the operation.**
- 2) That any such Canadian role in NATO operations be supported by a clear and substantial voice for Canada in Alliance decision-making.**

⁵⁷ See Chapter VIII for a discussion of the role of Parliament.

Chapter IV: The New NATO – Legal Issues

Over the past several years, but particularly in the wake of Kosovo, three key areas of debate have emerged regarding the new NATO. First, there has been discussion as to whether, and to what extent, NATO should involve itself in operations outside the territory of member states. Second, questions have been raised repeatedly as to the legal basis for operations, such as peacekeeping and crisis response, that are not based on the mutual defence obligations set out in Article 5 of the 1949 North Atlantic Treaty. Third, the possibility of unilateral action by NATO – i.e., action not sanctioned by the United Nations – has become a major issue as a result of the Kosovo campaign. This last question raises the problem of how the Alliance is to respond where action is blocked by a veto of one or more of the Permanent Members of the United Nations Security Council.

There is a range of opinion on these issues among (and within) NATO member states. The United States and, to some extent, the United Kingdom, tend to advocate a robust and wide-ranging Alliance, one which, in addition to its core function as a mutual defence organization, can also intervene militarily virtually anywhere in the world where its interests are seen to be threatened. Moreover, the U.S. has sometimes suggested that prior UN authorization is not a legal prerequisite for such operations. Other Alliance members, such as France, appear to prefer that the Alliance stick closer to home and that non-Article 5 operations be undertaken only with authorization from the Security Council, but these views are by no means universal.

With respect to the issues of area of operation, the Alliance's new Strategic Concept, adopted at the April 1999 Summit, clearly indicates that NATO's central focus of concern is the Euro-Atlantic area. Yet the document can be interpreted as providing a foundation for Alliance operations beyond that area, provided they would contribute to Euro-Atlantic peace and stability.

While the new Strategic Concept seems to envision UN Security Council authorization, or at least a mandate from the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), NATO's recent "Operation Allied Force" against Yugoslavia shows that the Alliance is prepared in some instances to take military action without any such authorization.

As a founding member of the North Atlantic Alliance, Canada has shown a strong commitment to European peace and security. But Canada is also a founding member and staunch supporter of the UN, as well as a leading advocate of the pursuit of peace and human rights through international law. These goals have long been pillars of Canadian foreign policy. It follows that Canada has much at stake in the relationship between NATO and the United Nations.

Legality of “Out-of-Area” Operations

International law is less concerned with *where* states or groups of states act than with *what* they do. Likewise, neither NATO’s founding treaty nor the UN Charter precludes the Alliance’s undertaking out-of-area action.

The Washington Treaty

While Article 10 of the 1949 North Atlantic Treaty (the Washington Treaty) limits new NATO membership to European states, the Treaty places no express geographic limits on Alliance operations. From an operational perspective, the Washington Treaty really deals only with collective defence against external aggression. Implicit in such an operational role would be the conduct of military operations in the territory of member states, or other allied or cooperating states, as well as in enemy territory or territory held by an enemy.

The UN Charter

The other main source of relevant international law is the Charter of the United Nations. Chapter VIII of the Charter deals with “regional arrangements,” such as NATO.

- Article 52(1) acknowledges the legitimacy of these regional organizations and of their involvement in such matters of international peace and security “as are appropriate for regional action.”
- Article 53(1) obliges the UN Security Council, “where appropriate,” to make use of such regional organizations in enforcement actions under Chapter VII of the Charter (“Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression”).

Nothing in the Charter precludes regional military organizations from operating outside their region. At most, it would appear that the Charter gives the Security Council the discretion to exclude a regional organization from participating in a UN enforcement action.

Legality of Non-Article 5 Operations

More fundamental in a legal sense than the question of NATO’s geographical area of action is whether the Alliance is confined to actions of collective *defence*, or whether it can undertake operations in support of security more broadly. In particular, can NATO legally intervene in the affairs of non-member states, and if so, under what circumstances? Such actions would be outside the scope of Article 5.

The Washington Treaty

As noted earlier, the essence of the NATO alliance is Article 5 of the Washington Treaty, which reads as follows:

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them . . . will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith . . . such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Over the past decade, NATO has assumed additional military purposes. NATO's April 1999 Strategic Concept identifies *crisis management* and *crisis response* operations relating to security and stability in the Euro-Atlantic area as among the five "fundamental security tasks" of the Alliance.⁵⁸ These operations may consist of peacekeeping or other operations under the authority of the UN Security Council or the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

Strictly speaking, the Washington Treaty authorizes no military operations other than collective self-defence under Article 5.⁵⁹ However, the fact that NATO might conduct operations outside the scope of its founding treaty means not that such operations are illegal but that a member state has no legal obligation to participate in them.

This view is effectively acknowledged in the new NATO Strategic Concept itself, which stipulates that such operations are to be undertaken by the Alliance on the basis of consensus in each case and that participation in such operations remains "subject to decisions of member states in accordance with national constitutions." In other words, unlike the Article 5 obligation to help defend a fellow NATO ally against an attack, a pledge to participate in non-Article 5 operations is not implicit in a member state's ratification of the Washington Treaty.

Already the Alliance has been involved in a number of these "non-Article 5" operations in respect of international peace efforts in the former Yugoslavia.⁶⁰ With the notable exception of the NATO action against Serbia over Kosovo, however, all such operations were authorized by the UN Security Council.

⁵⁸ The other three are security, consultation, and deterrence and defence.

⁵⁹ Article 4 is sometimes offered as another source of authorization. However, it speaks only of an obligation of NATO members to consult one another whenever there is a threat to the territorial integrity, political independence or security of any one of them.

⁶⁰ These were: Maritime enforcement of the UN-imposed arms embargo and sanctions (1992-96); enforcement of no-fly zones and the provision of close air support for the UN Protection Force (UNPROFOR) in Bosnia-Herzegovina (1993-95); leading the multinational Implementation Force (IFOR) to assist in the implementation of the Bosnian Peace Agreement (1995-96); leading a smaller successor mission, the Stabilization Force (SFOR), to remain in Bosnia-Herzegovina after the elections (1996 to the present); and, most recently, leading the multinational peacekeeping force (KFOR) in Kosovo (June 1999 to the present).

The UN Charter

NATO and the Charter

The United Nations Charter is a special document in international law. Not only does it set out rules of membership and institutional procedures for an international organization, but also it declares substantive norms of international law of universal application. All NATO member states are also members of the UN and are therefore explicitly subject to the provisions of the Charter.

For NATO operations to be valid under international law, they must be consistent with the UN Charter. Indeed, Article 7 of the Washington Treaty affirms that Alliance obligations of member states are subject to those set forth in the Charter and to the primary authority of the Security Council in matters of international peace and security. Acceptance of the authority of the UN Charter and the Security Council is reaffirmed in the new NATO Strategic Concept.

The UN Charter and the Use of Force

Among the norms of international law reflected in the Charter, clear priority is given to issues of international peace and security, and, in particular, to the goal of stopping wars of aggression by strictly controlling the use of force between states.

The basic rule on the use of force between states is set out in Article 2 of the Charter:

2(3) All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

2(4) All Members shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

The Charter admits of only two explicit exceptions to this general prohibition on the use of force between states: the inherent right of states to engage in individual or collective self-defence against an armed attack; and enforcement actions to remove a threat to international peace and security.

Self-defence against an armed attack is a fairly straightforward concept, and, as an “inherent right” of states, can, under Article 51, be undertaken without UN authorization. Any such action must, nevertheless, be reported to the Security Council.

Enforcement actions are the domain of the Security Council. Article 24(1) gives the Security Council the “primary responsibility for the maintenance of international peace and security . . .” Where there is a threat to international peace and security, the Charter gives the Council various powers to deal with the situation, including the use of military force. These powers are set forth in Chapter VII (Articles 39-51) of the Charter. Article 39 states that the Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, and, where the Security Council makes such a determination, it shall either recommend or decide the remedial measures to

be taken under Articles 41 and 42. Article 41 provides for the application of enforcement measures not involving the use of force, e.g., economic sanctions or embargoes. Where the Security Council considers that non-military measures are inadequate, Article 42 permits the Council to take all necessary military action to maintain or restore international peace and security. Article 25 obliges all members of the UN to accept and carry out the decisions of the Security Council.

Article 52 of the Charter expressly acknowledges the legitimacy of regional security organizations such as NATO. Such regional arrangements are also implicitly contemplated by Article 51, which affirms the inherent right of states to engage in individual or collective self-defence. However, while Article 53 obliges the Security Council to try to make use of regional organizations in enforcement actions under Chapter VII, the Charter does not give such organizations any special authority. Indeed, Article 53(1) expressly forbids enforcement action by regional organizations without Security Council authorization.

Thus, the UN Charter clearly permits, and indeed encourages, the participation of regional organizations such as NATO in enforcement actions under the UN Charter – provided there is a mandate from the Security Council. Moreover, since the Charter only regulates military action between states, it poses no obstacles for NATO involvement in traditional peacekeeping operations,⁶¹ or in other consensual military deployments. Such operations do not even need UN authorization, although the UN does frequently authorize them under Chapter VI of the Charter (“Pacific Settlement of Disputes”).⁶²

Accordingly, there is no problem under the UN Charter with NATO undertaking non-Article 5 operations per se. Difficulties arise only when NATO proposes military operations of a non-defensive nature. Under the Charter, these can be authorized only by the Security Council. In fact, as a result of the vetoes held by all permanent members of the Council, the requirement for such approval can be an insurmountable obstacle.

State Sovereignty and Human Rights: the Principle of Non-Interference

The principle of non-interference and respect for state sovereignty is a fundamental aspect of the UN Charter. Article 2(7) reads:

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Member to submit such matters to settlement under the present

⁶¹ By “traditional” peacekeeping, we mean an operation where an outside military force is deployed with the consent of the host state or the concerned belligerents. See footnote 4.

⁶² In fact, Canada has participated in at least four non-UN peacekeeping missions over the years: the International Commission for Supervision and Control in Indochina (1954-74); the Commonwealth Observer Team for Nigeria (1968-70); the International Commission for Control and Supervision in Vietnam (1973-74); and the Commonwealth Monitoring Force for Rhodesia/Zimbabwe (1979-80).

Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

It is often suggested that the principle of non-interference and respect for state sovereignty enshrined in Article 2(7) has been a major obstacle to effective international action to deal with conflicts and serious human rights violations within states. In reality, however, this provision has not in itself proved to be a serious restriction on action by the United Nations.

To begin with, the world's understanding of what is "essentially within the domestic jurisdiction of [a] state" has narrowed since World War II. Starting in 1945, international law began immediately to concern itself with the plight of persons who had been victimized by internal strife and persecuted at the hands of their own governments. The concept of "crimes against humanity" established at Nuremberg held individuals at all levels, including heads of government, accountable for inhumanities, even where these were committed within the jurisdiction of the state. The UN quickly endorsed these principles and eventually went on to apply them in war crimes tribunals for Rwanda and for the former Yugoslavia.

These new principles of international law recognized at the Nuremberg trials were subsequently endorsed by the United Nations.⁶³ Moreover, the Nuremberg model of international criminal liability of high state officials for serious human rights violations was replicated in the 1948 *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, as well as in the statutes for the UN war crimes tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda, established in 1993 and 1994 respectively, and for the new permanent International Criminal Court which is currently in the process of being ratified by states. In addition the 1948 Genocide Convention gives state parties the right to "call upon competent organs of the United Nations to take such action under the Charter of the United Nations as they consider appropriate for the prevention and suppression of acts of genocide,"⁶⁴ which suggests a role for the UN in responding to cases of genocide.

Also in 1948, the UN General Assembly, without a dissenting vote, adopted the Universal Declaration of Human Rights, which constitutes an important code of norms for the treatment of people by their governments. Moreover, the Universal Declaration was followed up in 1966 with an international treaty on human rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, which imposes legal obligations on states to respect their populations' human rights.⁶⁵

⁶³ This was done by the General Assembly in 1946 in Resolution 95(1) and by the International Law Commission in 1950.

⁶⁴ Article 8.

⁶⁵ In addition, the Helsinki process of the 1970s led the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) to adopt a comprehensive approach to human rights within the 55 participating states. Thus members of both NATO and the Warsaw Pact reaffirmed their commitment to such obligations. While not legally binding, these commitments have considerable political significance.

In 1949, certain basic rights and obligations of the laws of war (now called international humanitarian law) were, for the first time, extended to internal conflicts in Common Article 3 of the four Geneva Conventions. Further protections were extended for victims of internal conflicts in Protocol II of 1977 to the Geneva Conventions.

Moreover, Article 2(7) of the Charter expressly recognizes enforcement actions under Chapter VII as exceptions to the principle of non-interference. The precondition to such action is a determination that there is a threat to international peace and security, and the Security Council has shown an increasing willingness to make this finding in respect of internal situations. In part, this reflects the fact that internal acts of repression can have external consequences such as refugee flows and the provocation of armed intervention by other states.⁶⁶

Thus the international community and international law have, since World War Two, been relatively restrictive in what they are prepared to concede as being matters of essentially domestic concern. Since in recent decades human rights violations have occurred mainly as a result of intra-state conflict – civil war rather than interstate war – this is an important change.

It can therefore be said that the UN and international law long ago faced the need to adjust the notion of state sovereignty in the face of large-scale human rights violations. As Kofi Annan, the UN Secretary-General, wrote in September 1999: “Nothing in the UN Charter precludes a recognition that there are rights beyond borders. What the Charter does say is that ‘armed force shall not be used, save in the common interest.’”⁶⁷

It is fair to say that any reluctance on the part of the UN to intervene forcefully to protect human rights has been more a product of the national interests of its members than of restrictions imposed by the UN Charter or international law generally.

Legality of Unilateral Action – and Alternatives

The difficulty with a unilateral (that is, non-UN-sanctioned) approach to humanitarian intervention is not with the formulation of sufficiently altruistic criteria for military intervention. Rather, it is with establishing an appropriate means of international control to avoid abuse and to preserve a level of stability in international relations. As Kofi Annan recently wrote:

... it is essential that the international community reach consensus – not only on the principle that massive and systematic violations of human rights must be checked,

⁶⁶ The Security Council has, over the years, adopted a number of resolutions under Chapter VII to protect human rights within states: South Africa in 1976, 1977, and 1980; Iraq in 1991; Somalia in 1992; Bosnia-Herzegovina in 1992-93; the Former Yugoslavia in 1993; Haiti in 1993-94; Rwanda in 1994; Zaire in 1996; and Yugoslavia (Kosovo) in 1999. Moreover, in the cases of Somalia, Bosnia-Herzegovina, Haiti, Rwanda, Zaire, and Kosovo, the Security Council authorized the use of “all necessary means,” including the use of military force, to enforce its resolutions.

⁶⁷ Annan, “Two Concepts of Sovereignty,” p. 49. See also: Annan, Report of the Secretary-General, pp. 21-22, para. 67 and recommendation 40.

wherever they take place, but also on ways of deciding what action is necessary, and when, and by whom (emphasis added).⁶⁸

Direct Action by the General Assembly

The best alternative to an express mandate from the Security Council would be a resolution of the General Assembly. This would confer substantial legitimacy on a military action and would get around the problem of the veto. In fact, this was the international community's original response to the frustration of the UN system of collective security caused by the use of the veto in the Security Council.

Recourse to the General Assembly to sanction collective action for the maintenance of international peace and security was formalized in the "Uniting for Peace" Resolution, which was adopted in 1950 with Canada as one of the seven co-sponsors. The key provision reads as follows:

The General Assembly . . . [r]esolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security . . . [emphasis supplied].⁶⁹

The Resolution goes on to provide for the convening of the General Assembly within 24 hours, if it is not already in session, at the request of any seven members of the Security Council or a majority of the Members of the United Nations. Pursuant to Article 18(2) of the Charter, a two-thirds majority is required for any recommendation by the General Assembly on matters involving international peace and security.

The "Uniting for Peace" resolution has been used on a number of occasions.⁷⁰ While there have been challenges to its legality, it has not been found inconsistent with the Charter by the International Court of Justice; nor has it been repudiated by the Security Council. Moreover, in terms of reflecting global perspectives and values, this mechanism provides the greatest legitimacy for authorizing the use of force and is therefore highly relevant to the NATO questions addressed here.

⁶⁸ Annan, "Two Concepts of Sovereignty," p. 49.

⁶⁹ General Assembly Resolution 377(V), adopted on 3 November 1950.

⁷⁰ The "Uniting for Peace" resolution has been used by the General Assembly to deal with the following international situations: Suez, 1956; Hungary, 1956; Lebanon, 1958; Congo, 1960; Bangladesh, 1971; Afghanistan, 1980; the Middle East, 1980; and Namibia, 1981. In the cases of the Suez, Lebanon and the Congo, the General Assembly authorized the establishment of peacekeeping operations under Chapter VI of the Charter.

Emergency Situations

It may well be, however, that situations will arise so quickly, and the potential consequences of inaction will be so terrible, that states or alliances will feel bound to act, at least initially, without the approval of any UN organ. In such circumstances, the states involved will still need to justify their actions to the Security Council and to submit the operation to UN authority once the UN has become seized of the matter. Even where the purposes of such action are broadly endorsed, action by a coalition such as NATO is not a long-term substitute for the legitimacy which only a truly global organization can impart.

Overall Implications

What do these considerations suggest with respect to NATO's scope of action? Certainly they show that there are no *substantive* norms of international law that preclude NATO's undertaking non-Article 5 operations in general, or so-called "humanitarian intervention" operations in particular. The only constraint that the UN Charter imposes on non-Article 5 operations is that any non-defensive use of force must be authorized by the Security Council.

In cases of stalemate at the Security Council, approval by the General Assembly may offer a viable alternative for an organization such as NATO which is seeking to intervene in a situation of evident threats to human security. Some members of the Committee believe that this mechanism may thus be a way to acquire the legitimacy that only United Nations support can provide.

Where the urgency of a situation, and the gravity of its potential consequences, appear to call for immediate and forceful action by NATO, it may not be possible to obtain any form of prior UN approval. In such cases, Alliance members may feel constrained to consider action without formal UN sanction. Clearly, however, they should act without UN authorization only in the most urgent and compelling circumstances, keeping the UN fully informed at every stage and taking all possible steps to seek its formal support at the earliest opportunity. Indeed, many would argue that the Alliance should not act at all in such circumstances, but should always obtain UN authorization before using force in any non-defensive action.⁷¹

Finally, it is important to note that in the case of non-Article 5 operations, the Washington Treaty does not impose on NATO member states the same obligation to participate in collective action as it does in the case of threats to mutual security. Hence Canada's involvement in such actions is a matter of choice.

⁷¹ As discussed in the Conclusions and Recommendations section below, some members of the Committee would take this position.

Conclusions and Recommendations

One of the questions posed at the beginning of this report concerned the authority under which Canada might intervene in a situation where her own security or that of a NATO member was not directly threatened. As we have seen in this chapter, there are important distinctions in international law, and in the NATO Strategic Concept, between collective defence actions under Article 5 and “out-of-area” interventions in support of human security within a sovereign state.

Up to a point, the answer was clear to the Committee – NATO should always seek a United Nations Security Council authorization for any non-defensive out-of-area military operation. Where such authorization is blocked by veto, support should be sought in the form of a resolution of the General Assembly. Canada should refuse to participate in any operation where NATO did not seek such authorization.

Where there was a divergence of view on the Committee was over Canada’s actions in the absence of a UN sanction. For some members, the answer was clear: Canada should not participate in any non-defensive out-of-area security operation without UN approval. Other members, however, could envisage circumstances where the threat to human security was so urgent and highly compelling that we should be prepared to act in concert with other NATO members, even without explicit UN support, and felt that the Kosovo situation had met this test.

As discussed in Chapter VIII, members of the Committee agreed that Parliament should be consulted whenever Canadian troops are being committed to action. They considered such consultation to be particularly important in cases where there was any question about the authorization of the operation by the United Nations. In this respect at least, the basis for Canada’s participation in the Kosovo operation was seen by the Committee as inadequate.

Recommendations

- 3) That the Government continue to press for reform of the UN Security Council approach to peacekeeping and for measures to ensure adequate operational command and support.**
- 4) That the Government seek to ensure that any military operations involving Canada which go beyond the defence of NATO territory or of Canada’s vital national interests are authorized by the UN Security Council.**
- 5) That where Security Council authorization is not feasible due to threatened or actual use of the veto, the Government seek support for the operation through a resolution of the UN General Assembly pursuant to the “Uniting for Peace” Resolution.**
- 6) That where no form of UN authorization can be obtained in time, Canada be prepared to act only in the most urgent and compelling circumstances and,**

wherever practicable, to allow Parliamentary debate of the issue before, or as soon as possible after, the decision.

As noted, some Committee members did not support this last recommendation, taking the position that Canada should participate in non-defensive security operations only with a clear United Nations sanction.

Chapter V: Kosovo

In 1943, the English novelist Rebecca West characterized the situation in the Balkans in terms that still ring true:

*[People] of humanitarian and reformist disposition constantly went out to the Balkan Peninsula to see who was in fact ill-treating whom, and, being by the very nature of their perfectionist faith unable to accept the horrid hypothesis that everybody was ill-treating everybody else, all came back with a pet Balkan people established in their hearts as suffering and innocent, eternally the massacrée and never the massacrer.*⁷²

While the origins of the Kosovo conflict go back centuries, specific events in the 1990s can be seen as leading to the recent crisis. The rising power of Milosevic, the dissolution of Yugoslavia, the war between Serbs and Croats and the failure of European nations, the UN and NATO to achieve a stable peace in Bosnia all represented seriously destabilizing influences for Kosovo. Our concern here, however, is whether NATO's recent intervention in Kosovo was appropriate in the circumstances and what lesson can be drawn from it for Canada's future participation in NATO operations.

Alliance action in Kosovo was presented by the allied governments, in large part, as an exercise in humanitarian assistance, intended to help a people oppressed and brutalized by Serbia. There were concerns, particularly in the West, that the disintegration of Yugoslavia was leading to increasing instability and human rights violation. There were also concerns that massive refugee movements would develop and put pressure on Western European nations. Much emphasis was placed on the need to stop a process of ethnic cleansing that was apparently taking place on a massive scale. Yet in the end, while the atrocities were quite real, they now appear to have been much less widespread than was earlier believed.

As the conflict unfolded, it was also suggested by some commentators that Kosovo demonstrated the possibility of waging a quick and conclusive air war with few casualties, particularly on the allied side. Its success in this regard is still being assessed, for it took longer than expected to achieve results, and we now know that other factors may have been decisive in bringing about the eventual Yugoslavian withdrawal from Kosovo. Moreover, while there were no direct casualties among allied air forces, the situation of the Kosovars deteriorated drastically during the air campaign.

Finally, and though it is too soon to try to reach a conclusive judgment, it is clear that NATO intervention has not yet brought about stability and lasting peace in the region.

The purpose in this chapter is to review the Kosovo experience in search of insights that can help define our view of NATO's new strategies and of Canada's role in supporting them.

⁷² *Black Lamb and Grey Falcon. A Journey through Yugoslavia.* New York, Viking, 1943.

Background to the Conflict

Precursors

The immediate precursor to the Kosovo conflict was the effort of the Milosevic regime to suppress the autonomy of the Albanian (i.e., Muslim) Kosovars. At the time of the NATO bombing campaign, Albanian Kosovars made up 90% of the population of the province. For some years, they had enjoyed a high degree of autonomy. In 1963 Kosovo had been made an “autonomous province,” while in 1974 the Yugoslavian constitution granted separate federal representation; at that point Kosovo remained only “formally” linked to Serbia.

During this period of enhanced autonomy, ethnic Albanians exercised almost complete control over Kosovo’s provincial administration. The Serb minority, in contrast, complained of pervasive discrimination in employment and housing, and of the unwillingness of the local authorities to protect them from anti-Serb violence. Whatever the cause, many Serbs left Kosovo during the 1980s.

In 1989, Slobodan Milosevic was elected President of Serbia with 65% of the vote and Belgrade proceeded to downgrade Kosovo’s autonomy to its pre-1974 level. Once the autonomous status of Kosovo had been reduced, Serbia imposed emergency measures and summarily dismissed thousands of Albanians from state-sector jobs. As well, the teaching of Albanian history, literature and language was reduced to a minimum.

The Kosovar Albanians strenuously opposed the restrictions to their autonomy, initially using peaceful means. Significant armed opposition groups were not formed until 1997. By 1998, the Kosovo Liberation Army (KLA) emerged as an important factor, at which point the simmering conflict intensified. Fighting between the KLA and Kosovar Albanian forces on the one side, and Serbian military and police forces on the other, resulted in the deaths of large numbers of Kosovar Albanians and forced many others from their homes.⁷³ It was at this point that the international community became concerned about the potential consequences of the escalating conflict, especially the risk of its spreading to neighbouring countries.

The Crisis

Little effort was made by Milosevic to arrive at a diplomatic resolution. Given Serbia’s “non-interest” and the increasingly violent confrontations between Albanian Kosovar and Serbian forces, the North Atlantic Council met at Foreign Minister level on May 28, 1998, and agreed on two major objectives for NATO:

- to help achieve a peaceful resolution of the crisis by contributing to the response of the international community; and,

⁷³ Estimates at the time put the number at around 1,400 killed and 400,000 displaced. Such numbers have proved very difficult to verify, however, and must be considered only estimates.

- to promote stability and security in neighbouring countries, with particular emphasis on Albania and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

NATO Involvement

On June 12, 1998, NATO Defence Ministers requested an assessment of possible measures that NATO might take with regard to the Kosovo crisis. A number of military options were considered by SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe). With the further deterioration of the situation, the NATO Council on October 13, 1998 authorized Activation Orders for air strikes. The latter action was designed to support diplomatic efforts aimed at getting the Milosevic regime to withdraw its forces from Kosovo in order to put an end to the violence and allow refugees to return to their homes. At this time, the UN Security Council also passed a resolution which expressed “deep concern about the excessive use of force by Serbian security forces and the Yugoslav army,” and called for a cease-fire by both parties to the conflict.⁷⁴

The immediate threat of air strikes was called off once further diplomatic efforts brought agreement that limits would be set on the numbers of Serbian forces in Kosovo and on the scope of their operations. Verification of compliance was to be provided by a Kosovo Verification Mission (KVM), established by the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE). While the KVM provided for verification on the ground, NATO provided aerial surveillance.⁷⁵

Negotiations Fail

Despite these initiatives, the situation in Kosovo intensified further. Both sides carried out provocative acts and, although some incidents were diffused through the mediation efforts of the OSCE verification group, a mid-January Serb offensive against Kosovar Albanians simply led to further deterioration. As a result, the six-nation Contact Group, established by the 1992 London Conference on the former Yugoslavia,⁷⁶ met on January 29, 1999 and agreed to “convene urgent negotiations between the parties to the conflict under international mediation.” NATO also supported the Contact Group’s effort by agreeing to the use of air strikes if required. These initiatives culminated in initial negotiations in Rambouillet, France from February 6 to 23, followed by a second round in Paris from March 15 to 18. The Kosovar Albanian delegation signed the proposed peace agreement after the second round, but the Serbian delegation did not.⁷⁷

Following the failed negotiations, Serbian military and police forces stepped up the intensity of their operations against ethnic Albanians in Kosovo. The Serbs moved new troops and modern tanks into the region, forcing tens of thousands of Albanian Kosovars to flee their homes. Facing increasing Serbian obstruction, the OSCE Verification

⁷⁴ UN Security Council Resolution 1199.

⁷⁵ These two missions were endorsed by UN Security Council Resolution 1203.

⁷⁶ The Contact Group consisted of the United States, Russia, Germany, Great Britain, France and Italy.

⁷⁷ Some observers saw the proposed accord as untenable.

Mission was withdrawn on March 20. Thereafter, U.S. Ambassador Holbrook flew to Belgrade in a final attempt to persuade President Milosevic to stop the Serbian attacks on the Kosovar Albanians, informing him that failure to do so would result in NATO air strikes. Holbrook's efforts failed to produce either an agreement or delays in the growing Serbian assault on the Albanian Kosovars.

NATO's Response: Operation Allied Force

The Campaign

The NATO air and missile campaign began on March 24, 1999, employing aircraft from 14 countries.⁷⁸ Aircraft operated together "under common command in fully integrated packages." U.S. and European early-warning aircraft provided protection, and their endurance was enhanced by air-to-air refuelling, thereby enabling NATO attacks to fly deep into Serbia and Kosovo.

Many Allied leaders expected Milosevic to capitulate within two or three days. As a result of such expectations, an inadequate number of aircraft were deployed initially and their target list was soon exhausted. Thus, as the campaign progressed, the number of both aircraft and missions increased steeply.

The campaign itself lasted 78 days, with bombing being suspended on June 10 and formally halted on June 20, 1999. Throughout, NATO suffered no direct combat casualties and lost only two aircraft over Kosovo. Of all the bombs and missiles used in the course of the campaign, roughly 35 percent were precision guided. Because of weather conditions, heavy emphasis was placed on weapons guided by the Global Positioning Satellite (GPS) system.

Canadian pilots flew 10 percent of all NATO strike missions, averaging between 8 and 12 sorties per day during the initial phase, and were chosen to lead in 50 percent of the engagements in which they were involved. Canada's initial commitment of 12 CF-18 fighter-bombers was increased to 18 on day 35 of the operation. Toward the end of the campaign, Canadians were averaging 16 sorties per day, with a maximum of 20, reached on May 11.⁷⁹ Availability of Canadian aircraft during the campaign was regularly in excess of 90 percent – attesting to the capabilities of our ground maintenance crews. In all, our contribution in terms of strike missions was only slightly behind that of Britain.

⁷⁸ The United States provided the bulk of the force, drawing on air force, navy and marine aircraft. Canada and Spain contributed F-18 fighter-bombers, and the UK flew both Tornados and Harriers. Belgium, Denmark, Netherlands, Norway and Portugal contributed F-16s. The French flew Jaguars and Mirage aircraft, and Germany and Italy flew Tornados. Turkey also contributed combat aircraft.

⁷⁹ Over the entire campaign, Task Force Aviano executed 224 missions of which 167 were air-to-ground and 57 were air combat patrols. Missions consisted of between two and eight sorties – a sortie being one aircraft. In terms of individual sorties, Canadians flew a total of 678 of which 558 were air-to-ground and 120 were air-to-air. The 678 sorties represented 70 percent of the tasking, with most cancellations having been due to weather.

Overall, however, it was the U.S. that shouldered most of the burden. American pilots flew over 60 percent of all sorties, 80 percent of the strike attack sorties and 90 percent of the electronic warfare missions. In addition, the United States launched a total of 329 cruise missiles on Serbian targets, only three fewer than in the Gulf War.

Serbian Withdrawal

The Serbian withdrawal from Kosovo was in accordance with a *Military Technical Agreement* concluded between NATO and the Federal Republic of Yugoslavia on June 9. On June 10, the UN Security Council passed a resolution (UNSCR 1244) welcoming the acceptance by the Federal Republic of Yugoslavia of the principles for a political solution to the Kosovo crisis, including an immediate end to violence and a rapid withdrawal of its military, police and paramilitary forces. The Resolution, adopted by a vote of 14-0, with one abstention (China), announced the Security Council's decision to deploy international civil and security presences in Kosovo, under United Nations auspices.

Acting under Chapter VII of the UN Charter, the Security Council also decided that the political solution to the crisis would be based on the general principles adopted on May 6 by the Foreign Ministers of the Group of Eight and those contained in the paper presented in Belgrade by the President of Finland and the Special Representative of the Russian Federation, which had been accepted by the Yugoslavian government on June 3. These principles included:

- an immediate and verifiable end to violence and repression in Kosovo;
- the withdrawal of the military, police and paramilitary forces of the Federal Republic;
- deployment of effective international and security presences, with substantial NATO participation in the security presence and unified command and control;
- establishment of an interim administration;
- the safe and free return of all refugees;
- a political process providing for substantial self-government, as well as the demilitarization of the Kosovo Liberation Army; and
- a comprehensive approach to the economic development of the crisis region.

The first elements of the international security force – KFOR – entered Kosovo on June 12. By June 20 the Serb withdrawal had been completed and KFOR was well established.

The Aftermath

The initial euphoria over the apparent success of the Kosovo campaign was soon subject to “sober second thought” as the actual results proved to be less clear than anticipated. At first glance, NATO's operation had been seen by many as a highly positive harbinger of

things to come – a “war” with no Allied combat casualties and the loss over Kosovo of only two aircraft.⁸⁰ Initial claims of enemy materiel, troops and infrastructure destroyed were impressive. For the first time, it seemed, an adversary had been defeated through the overwhelming use of air power; at no time did NATO ground troops engage the Yugoslav armed forces.

The campaign also appeared to have demonstrated the overwhelming superiority of U.S. precision-guidance systems (and the deficiency of the armament of most other NATO members in this regard). NATO governments were also relieved by the absence of the confusion and casualties that normally accompany a ground war.

The actual impact on Serbian forces was less clear, however. At the end of the conflict, NATO claimed that its aircraft had disabled 449 Serb artillery pieces, 210 armoured fighting vehicles, 150 tanks and more than 100 aircraft, as well as inflicting 5,000 to 10,000 military casualties. But Yugoslav authorities claimed that NATO aircraft had killed 476 soldiers and hit only 13 of the 300 or so tanks deployed in Kosovo. They further claimed that Alliance aircrew and bomb damage assessors had been duped by elaborate but traditional deception techniques, including the use of dummy vehicles made of wood and canvas.

Yugoslav claims gained credibility when hundreds of intact Yugoslav military vehicles were seen leaving the province after the surrender in June. As well, journalists in the province reported finding only scattered examples of destroyed equipment. Moreover, it is clear that a good deal of the damage was inflicted not by NATO aircraft but by the ground forces of the Kosovo Liberation Army.

The extent of the damage inflicted by the air campaign on the Yugoslav ground forces in Kosovo is still not certain; some observers have suggested that Yugoslavia could have continued fighting for a considerable time. Moreover, the damage inflicted did not prevent Yugoslav forces from continuing a massive campaign of ethnic cleansing against Kosovar Albanians throughout the campaign.

What we do know is the effect the bombing had on Yugoslavia’s infrastructure. The air strikes closed down all of Yugoslavia’s oil refining capacity and destroyed or seriously damaged 14 power stations, 63 bridges, half of the military fuel reserves, 25 percent of fuel stocks and a host of key industrial sites. This economic damage was certainly a key factor in bringing Milosevic to accept NATO terms.

Perhaps more importantly, we also know that air power cannot be used to achieve the post-war goal of ethnic peace in Kosovo. This will require the presence of United Nations peacekeeping forces for an indefinite period. We have also learned how weak are UN forces apart from those provided by NATO; the problems encountered by UN peacekeepers in Kosovo since the end of the bombing show that better coordination between the UN and NATO and greater use of NATO troops should have been part of the plan.

⁸⁰ There were also a number of fatal accidents to Allied aircraft outside Kosovo.

Reflections and Considerations

The Effectiveness of the Air Campaign

Although the air campaign was obviously important, in the end, it alone could not bring Milosevic to surrender. In testimony before the Committee, Gwynne Dyer argued that there were three factors, in addition to the air campaign, that brought Milosevic to the table. If not for these, the air campaign could have gone on for months without causing him to flinch.

- First was the replacement by Viktor Chernomyrdin of Evgeny Primakov as Premier of Russia. Russia then ceased to be a *de facto* ally of Serbia and began “cutting a deal” with NATO.
- Second was the indictment of Milosevic and eight of his senior commanders by the United Nations War Crimes Tribunal. Dyer argued that “Milosevic is a man who is very concerned about power, but he is also concerned about his own survival. This meant that Milosevic could not afford to lose power because to lose power would result in going before the tribunal. He recognized that he had better make a deal while he still had a chance of retaining power.”⁸¹
- Third, and key factor that brought Milosevic to the table, said Dyer, “. . . was that, in the preceding two weeks, we finally began to talk seriously about ground forces.” Milosevic knew that a ground war, along with continued bombing, would bring a quick and decisive defeat with nowhere for him to hide.⁸² Thus, in the end, the air campaign “delivered the required result precisely because it was backed by credible diplomacy and the threat of a ground offensive, exactly what the critics of the operation argued should have been done from the start.”⁸³

Nor did the air campaign put an end to ethnic cleansing in Kosovo. Serb forces appear to have finally abandoned their campaign of ethnic cleansing because the government in Belgrade ordered them to do so, not because NATO had made it physically impossible for them to continue. Indeed, in the absence of a ground invasion the air campaign only encouraged the Serbs in their efforts. “Firepower destroys, infantry occupies” remains a fundamental military principle, one which the outcome of the Kosovo war has not altered.

In the end, it appears that Serbia conceded because of:

- the damage done by NATO air and missile power and NATO’s continuing ability to attack any target with little or no loss;

⁸¹ Gwynne Dyer, Issue 42, p. 6.

⁸² Ibid.

⁸³ Jonathan Eyal, “Air Strikes in Kosovo: An Undisputable Success?”, *Newsbrief*, Royal United Services Institute, Vol. 19, No. 7, July 1999, p. 51.

- its loss of all meaningful outside political support as a result of its ethnic cleansing activities; once Russia joined NATO in pressing for a peace settlement on terms that offered Serbia no hope of outside aid, Milosevic was effectively set adrift;
- its inability to defeat the ground operations of the Kosovo Liberation Army without exposing its forces to devastating air attack; and
- the growing prospect that NATO would pursue a ground option if the air campaign did not provide decisive results.⁸⁴

War Without Casualties?

The fact that no Allied lives were lost during the Kosovo war was certainly a matter of good fortune for NATO. However, there remains something disquieting about the fact that we now speak of “wars without casualties” – or at least of those with none on our side.

One problem is that if this notion of intervening only in cases where there are expected to be few casualties becomes a mainstay of Alliance policy in the future, then it is easy to imagine that NATO may not intervene in just – but difficult – causes. Another is that it devalues the lives of soldiers against whom NATO operations are directed, many of them conscripts, to say nothing of the consequences for civilians in the line of fire.

Another unwelcome consequence is the message such a policy sends to those whom we expect to defend us when called upon, whether at home or abroad. Gwynne Dyer told the Committee that “whatever the justice of the cause, the business of the military is killing and destruction, and there is no honour in that, just squalor and horror. What gives the soldier moral stature is not his proficiency at killing, but his willingness, if need be, to sacrifice his own life.” Good soldiers will always try to keep casualties down, primarily on their own side, but also on the other if that is compatible with victory. “But to ban casualties, to build strategy around a policy of no casualties at all, is to reduce soldiers to the level of mere technicians of killing. They deserve better than that,” he said.⁸⁵

Certainly not all endorse this new concept of “casualty-free” conflict, and as we have already seen, NATO had begun to make preparations for a ground invasion against the possibility that Milosevic might not concede. But too-strict adherence to the principle of avoiding casualties among our own forces may have had dire consequences for those we were claiming to help.

As far as is now known, before the bombing campaign began, approximately 2,500 people had died in Kosovo’s civil war. During the 11 weeks of bombardment, an estimated 10,000 people died violently in the province, most of them Albanian civilians murdered by Serbs. As for displaced persons, at the outset of the bombing 230,000 were

⁸⁴ Anthony H. Cordesman, “The Lessons and Non Lessons of the Air and Missile War in Kosovo,” *Centre for Strategic and International Studies*, Washington, DC, 1999, p. 3.

⁸⁵ Gwynne Dyer, “War Without Casualties (Sort Of),” *London Times*, April 1, 1999.

estimated to have left their homes. By the end of the bombing campaign 1.4 million were displaced. Of these, 860,000 were outside Kosovo, most in hastily constructed camps in Macedonia and Albania.^{86 87}

Achieving Stability?

One of NATO's avowed goals for going to war was "to protect the precarious political stability of the countries of the Balkans." The result was precisely the opposite:

- Albania was flooded with refugees with whom it had no means of coping.
- Some 40,000 Romas were also displaced from their homes.
- In Macedonia, the fragile political balance between Slavs and indigenous Albanians was threatened by the influx of ethnic Albanians from Kosovo.
- The combination of the Serb rampage on the ground and NATO attacks from the air reduced large parts of Kosovo to rubble.
- In Serbia proper, the NATO air campaign destroyed much of the infrastructure on which economic life depended.

The foregoing consequences were unfortunate in themselves, but NATO's intervention also left the Alliance facing a profound failure in policy. In the end, the question of the proper principle for determining sovereignty remained unsettled. The Kosovar Albanians had sought independence, while the Serbs had wanted to keep Kosovo part of Yugoslavia – citing the inviolability of existing borders as justification. NATO, for its part, insisted that Kosovo be granted autonomy but that it remain part of Yugoslavia. "The alliance had therefore intervened in a civil war and defeated one side, but embraced the position of the party it had defeated on the issue over which the war had been fought."⁸⁸

Humanitarian Intervention?

The bombing campaign did not prevent human suffering – one of its ostensible goals – nor, as noted above, were the Albanian Kosovars given the independence they sought. Had the war been fought for "national interest," and had the eviction of Serb forces from Kosovo been an important interest of NATO's member countries, then the war might well have been deemed a success; albeit a costly one. But, we have been told that the war

⁸⁶ Michael Mandelbaum, "A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 5, October, 1999, p. 3.

⁸⁷ With respect to civilian deaths caused directly by the bombing, a recent report "concludes on the basis of evidence available . . . that as few as 488 and as many as 527 Yugoslav civilians were killed as a result of NATO bombing." Human Rights Watch, "Civilian Deaths In The NATO Air Campaign," Washington, D.C., February 7, 2000.

⁸⁸ Mandelbaum, p. 5.

was fought on behalf of certain values; that is, on behalf of human rights and the well-being of the Kosovar Albanians.⁸⁹

With the Yugoslav war, NATO sought to establish a new basis for military operations in the post-Cold War era. Referred to as “humanitarian intervention,” the doctrine consists of two basic precepts:

- the use of force on behalf of human rights and related values instead of the narrower national interests for which sovereign states have traditionally fought, and
- in defence of these values, military intervention in the internal affairs of sovereign states rather than mere opposition to cross-border aggression, as in the Gulf War of 1991.⁹⁰

The fact that their own national interests were not directly at stake may have led Alliance leaders to assume that public support for the campaign would be limited and to decide that the war would need to be conducted “without risk.” This decision had a profound impact on the campaign, confining military operations to high altitude bombardment. As a consequence, some have argued, NATO never really attempted to fulfil the ostensible purpose of having gone to war in the first place – the protection of the Kosovar Albanians.⁹¹

Furthermore, the Allies were not consistent in the reasons they gave for intervention. The Government of Canada throughout the action, and others from time to time, emphasized that the purpose of the intervention was to stop the atrocities – in other words, to save the lives of the Albanian Kosovars and prevent their displacement. However, European NATO nations such as Germany explained that the intervention was based on Article 5 of the Washington Charter in that it was undertaken, at least in part, to prevent massive refugee movements that could endanger the security of NATO nations. A third reason sometimes given was to maintain NATO solidarity in the face of destabilizing events in the “near abroad.” These purposes are not necessarily contradictory, but they were never adequately reconciled by NATO or its individual members.

Hence, in Kosovo, Canada found itself involved in an operation that had neither United Nations approval nor a consistent rationale within the Alliance. The Committee was concerned, moreover, that the situation provided no adequate basis for assessing Canada’s foreign policy interests, let alone for committing our Armed Forces to a potentially highly dangerous role, and that no adequate public discussion of Canada’s involvement took place.

⁸⁹ Ibid., pp. 3, 5.

⁹⁰ Ibid., p. 5.

⁹¹ Ibid., p. 5.

National Interests and Interventions

The lack of UN authorization also set an unfortunate precedent. NATO's action in Kosovo could be seen as implying that it can disregard international law when it so chooses. Or, it might lead some to conclude more generally that both individual states and regional organizations may act unilaterally when it serves their purpose. In any event, one result of Kosovo has been the reluctance of NATO to take a clear position on Chechnya.

Joseph Nye has argued that "a democratic definition of the national interest does not accept the distinction between a morality-based and an interest-based foreign policy." At the same time, "foreign policy involves trying to accomplish various objectives in a complex and recalcitrant world." This entails tradeoffs and, as a consequence, a human rights policy cannot itself be a foreign policy; it can only be a part of a foreign policy.⁹²

Democratic publics are generally more inclined to understand and promote the importance of human rights with respect to foreign policy than are other populations. But they are not likely to accept casualties in cases where their "only foreign policy goals are unreciprocated humanitarian interests." For example, the American public soon lost its enthusiasm for helping starving Somalis once they witnessed the televised images of dead U.S. soldiers being dragged through the streets of Mogadishu. Yet, "Americans went to the Gulf War expecting and willing to accept some ten thousand casualties."⁹³

In the Gulf War, the U.S. "was concerned not only with aggression against Kuwait, but also with energy supplies and regional allies."⁹⁴ This was not the case with Somalia. In the former case, human rights objectives were buttressed by clearly identifiable national interests; in the latter case no such link existed.

The importance of a sense of national interest was also argued by Professor Dale Herspring, of Kansas State University, when appearing before the Committee. As he noted: "What we must start doing that we have not done is to try to decide which battles we should be fighting. We cannot spend our life as world policemen, correcting every wrong We must decide when the situation warrants it, when it is in our interest to become involved" ⁹⁵ And, when we do intervene, he suggested, we should do so only if we are confident that there is a high probability of good consequences.

The Committee is not here suggesting that in future Canada should return to a *realpolitik* that upholds the inviolability of state borders. What we are suggesting, however, is that the principle of state sovereignty can be made more "permeable" without our assuming that we can right other people's wrongs or bring them to our preferred way of thinking. Sometimes matters need to be allowed to run their course before a successful

⁹² Joseph Nye, "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, July/August, 1999, pp. 24, 31.

⁹³ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 33.

⁹⁵ Dale Herspring, Issue 37, p. 14.

peacekeeping intervention can have effect. Otherwise, one may simply end up providing respite for opposing sides, only to have them resume their conflict at a later date.

This view does not mean that Canada should turn a blind eye. But it does imply that simply citing humanitarian intervention, or human security, as justification for action is not in itself a sufficient basis for foreign policy.⁹⁶ Much as massive and systematic human rights violations may demand our intervention, there inevitably will be instances when we simply cannot help.

George Kennan's observations on the enthusiasm for humanitarian intervention summarize the argument from one end of the spectrum: **"It would take a lasting commitment on the part of people and government to make even a beginning at this task, and for this I can see no reason or possibility. We had, as a rule, nothing to do with the origins of the ways in which regimes in other continents oppress elements in their own populations; and I see no reason why we should be held responsible for these unpleasant customs and see ourselves as guilty if they continue to be observed."**⁹⁷

The Reasons for NATO Intervention

In reflecting on the lessons of Kosovo, we are left with two basic questions to which no definitive answers have been provided by either NATO or Canadian authorities.

First, what was the basic reason for the intervention by NATO? Was it the fear that the situation in Kosovo would prove infectious, causing troubles both within and between Balkan states? Or was ethnic cleansing the real reason for starting the bombing?⁹⁸ Did the emphasis on atrocities have the effect of mobilizing popular support for a mission undertaken to maintain stability in the Balkans, a mission which, while seen as important by some governments, might have been questioned by members of the public, and perhaps by politicians, in some European countries, in the U.S.A. and perhaps in Canada?

Former NATO Secretary-General Javier Solana has written: "For the first time, a defensive alliance launched a military campaign to avoid a humanitarian tragedy outside its own borders." Yet, in the same article, Solana also says: "Apart from causing countless humanitarian tragedies, they [the struggles in the former Yugoslavia] constantly threatened to escalate beyond their point of origin and destabilize wider regions."⁹⁹ It appears that several motives underlay the NATO intervention.

⁹⁶ See Chapter VI for further discussion.

⁹⁷ Richard Ullman, "The U.S. and the World: An Interview with George Kennan," *New York Review of Books*, August 12, 1999.

⁹⁸ Ethnic cleansing was stressed by David Wright, Canada's Ambassador to NATO, in a CBC interview on November 10, 1999. Earlier that day Carla del Ponte, Chief Prosecutor of the United Nations War Crimes Tribunal, reported to the Security Council that so far the Tribunal had exhumed 2,108 bodies in Kosovo, far fewer than the number – up to 100,000 – publicized earlier.

⁹⁹ Javier Solana, "NATO's Success in Kosovo, Foreign Affairs, November/December, 1999. The Deputy Assistant to the U. S. President for National Security Affairs, emphasizes the non-humanitarian

Second, were humanitarian considerations – the obvious atrocities and violations of human rights – emphasized publicly mainly to help justify NATO's decision to intervene in Yugoslavia without authorization by the Security Council? The Minister of National Defence, the Honourable Arthur Eggleton, on October 4, 1999 commented that "Gridlock in the UN will not be allowed to thwart the determination of the international community to avert humanitarian tragedies." Kofi Annan, Secretary-General of the United Nations, commenting on the fact that NATO intervened in Yugoslavia without UN authorization, characterized NATO's mission as humanitarian. He said that the Kosovo incident "has cast in stark relief the dilemma of what has been called humanitarian intervention on one side, the question of the legitimacy of action taken by a regional organization without a United Nations mandate; on the other, the universally recognized imperative of effectively halting gross and systematic violations of human rights with grave humanitarian consequences."¹⁰⁰

Conclusions

The Committee's review of the conflict in Kosovo revealed the risks, and the costs to civilian populations, of armed intervention by the Alliance in a situation where NATO's objectives were neither clear nor even necessarily consistent.

The rationale for NATO's intervention varied from the motivations of humanitarian intervention under the new Strategic Concept to self-defence (against possible waves of refugees) under Article 5. Initial claims of hundreds of thousands killed through Serbian action appear now to have been gross exaggerations, while the damage to civilian targets that resulted from NATO bombing is undeniable. The eventual peace has been marked by a continuation of animosity and violence between ethnic groups.

At a minimum, the Kosovo experience demonstrates that the outcomes of peacekeeping or peacemaking missions based on ostensible goals of human security can be highly unpredictable. More broadly, it showed that more discussion is needed within NATO – and within Canada – of the application of the new Strategic Concept to such situations.

It seemed to the Committee that Canada's military contribution to the Alliance effort in Kosovo, though substantial and effective, was not fully appreciated by our Allies nor reflected in a sufficient place for Canada in Alliance decision-making on military strategy or political issues, either before or after the conflict.

There can be no doubt that influence at the tables where decisions are made on matters of military intervention is determined to a large degree by military capability and the

consideration: "In fact, 19 NATO allies, with all the diversity of their political cultures and historical relationships with the Balkans, felt they had a compelling interest in ending the violence in Kosovo. A prolonged conflict there would have had no natural boundaries." James B. Steinberg, "A Perfect Polemic," *Foreign Affairs*, November/December, 1999, p. 131.

¹⁰⁰ Kofi Annan, "Two Concepts of Sovereignty," *The Economist*, September 18, 1999.

readiness of a government to use that capability.¹⁰¹ Whatever one may say in hindsight about the success of the air campaign in Kosovo and Serbia, the fact remains that Canadian Forces played a major role in that campaign, because the government of Canada was prepared to commit those forces, and because they were superbly trained and well-equipped with modern aircraft and precision-guided weapons.¹⁰²

The lesson for Canada is clear – if we are not prepared to commit our troops when it matters, or if they do not have the equipment to make a difference, then our influence in allied councils of peace and war will continue to diminish. Yet making an effective military contribution, as we certainly did in Kosovo, does not guarantee that our voice will be heard.

Finally, as discussed elsewhere in this report, the Kosovo experience raises fundamental questions for NATO and for Canada regarding the circumstances where operations should be considered in the absence of an explicit United Nations authorization.

¹⁰¹ Influence is of course the result of many contributing factors. While military capacity is clearly important, so too are international trade, contacts between our citizens and those of other countries, the skill of our diplomats in international organizations, and a wide variety of other forms of interaction.

¹⁰² One can make the same observation about the Canadian armoured reconnaissance force that entered Kosovo after the cessation of hostilities. Our troops were well equipped and were able to perform a vital monitoring task that no other allied army could carry out. They were there when it mattered, and they made a difference.

Chapter VI: Human Security and the New Peacekeeping

The end of the Cold War, though a watershed in the global security environment, has failed to bring the expected improvement in the lives of many people in many countries. The risk of large scale war between states has been greatly reduced (though the nuclear threat remains in some form), but other threats have increased. Growing numbers of conflicts within states, often between ethnic or religious groups, have brought consequences which, for the people caught in the middle, are just as devastating as those of interstate war. Thus while the security of states may have increased since 1989, the security of individual human beings in many parts of the world has deteriorated, as the events of the 1990s in, for example, Yugoslavia, Somalia, Rwanda and Sierra Leone illustrate.

For organizations such as NATO which are focused on achieving peace and security, the basic challenge has been redefined in the past ten years. The goal of preventing violent conflict or reducing its impact on ordinary people has come increasingly to require decisions about intervention in the “internal” affairs of sovereign states. As we have seen above, NATO has confronted this challenge throughout the 1990s.

This change in the nature of the “threat” has had profound consequences for Canada’s approach to international security, peacekeeping and diplomacy. Together with other countries, we have begun to use the concept of “human security” as a key element in our foreign policy. Hence the Committee was particularly interested in exploring the implications of this new approach. This chapter presents our findings and outlines some concerns and suggestions that emerge from our review.

Canada and the Human Security Approach

As discussed earlier in this report, for NATO and its members the past decade has seen a shift in focus from collective defence against potential attacks on their own territory to concern with peace and security in other countries, particularly in the states that constitute the “near abroad,” such as the Balkans, or which have special significance for the economy and energy security of the West, such as the Gulf states. As this transformation has taken place, humanitarian considerations have come to play an increasingly important part in Alliance thinking.

Humanitarian considerations in foreign policy are by no means a new phenomenon. Indeed, they played a major role in the development of the United Nations and have been a central feature of the agenda for Canada and many other countries since World War Two. In the past two or three years, however, a number of countries, including Canada, Norway, and the Netherlands, have sought to rewrite the international political agenda

and to redefine the concept of security.¹⁰³ Building on the broad concept of human security introduced by the UNDP in 1994, but focusing particularly on the consequences of violent conflict, they have argued that only a wide-ranging effort to improve the safety of people at risk can address the problems emerging in the world today.

Human security does not replace state security; rather each requires the other if it is to be effective. As Canada's Foreign Affairs Minister has described it: "... human security is much more than the absence of military threat. It includes security against economic privation, an acceptable quality of life, and a guarantee of fundamental human rights."¹⁰⁴

A senior official of the Department of Foreign Affairs and International Trade has said that the concept "takes individual human beings and their communities, rather than states, as its points of reference. . . . [It] recognizes that the security of states is essential, but not sufficient, to ensure individual safety and well-being." He points out that the human security concept "draws upon long-standing Canadian values of tolerance, democracy and respect for human rights. Canadians are moved by humanitarian impulse, not by cold-blooded calculations of *realpolitik*. Principle is as important to Canadians as power."¹⁰⁵

It should be noted that there are those who, going even further, argue that the old distinction between a foreign policy based on *realpolitik* and one based on humanitarianism is misleading. According to Joseph S Nye, Jr., "A democratic definition of the national interest does not accept the distinction between a morality-based and an interest-based foreign policy. Moral values are simply intangible interests."¹⁰⁶

Human security is increasingly accepted as a basis for foreign policy. As the UN High Commissioner for refugees said in May 1999: "Today, the concept of 'human security' commands the same respect and attention as the more traditional one of 'state security.' Issues pertaining to 'human security' are increasingly discussed by the United Nations Security Council – there is a growing awareness that states cannot and will not be secure unless people feel secure, too."¹⁰⁷

In Canada, the Speech from the Throne on October 12, 1999, swept away any doubt that the advancement of human security is now a major goal of foreign policy: "The Government will give increased prominence to human security in its foreign policy, working to achieve meaningful progress in the councils of the world on a global human security agenda."

¹⁰³ "Human Security: Safety for People in a Changing World," Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, April 1999.

¹⁰⁴ The Honourable Lloyd Axworthy in *The Intellectual Journal*, LII, Spring 1997.

¹⁰⁵ Paul Heinbecker in *Behind the Headlines*, 56:4-9, Spring, 1999

¹⁰⁶ Joseph S. Nye, Jr. (U.S. Assistant Secretary of Defence for International Security, 1994-1995), "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, July/August, 1999, p. 24.

¹⁰⁷ United Nations High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, "Human Security: a Refugee Perspective," speech at the Ministerial Meeting on Human Security Issues, Bergen, Norway, May 19, 1999.

Central to the human security approach is the increasingly important role played by non-governmental organizations, particularly with respect to humanitarian action, but also in the political arena. Perhaps the best example of this is the way in which governments, notably that of Canada, worked with voluntary agencies to secure the Landmines Treaty.

As we have already noted, concern with human security, together with a new focus on events outside its immediate area, has increasingly become a factor in NATO's overall mission. It also provided much of the rationale for the intervention in Kosovo. Similarly, levels of concern have risen in the United Nations and in the popular media about the impact of intrastate strife on ordinary people. **The result is a new willingness to define such events not merely as humanitarian challenges but as a basis for policy and action to achieve security. Some have called this the "new peacekeeping."**

The New Peacekeeping

As noted in previous chapters, the North Atlantic Treaty Organization, once focused on the collective defence of its members against armed attack, in recent years has increasingly taken on peacekeeping missions. Immediately after the end of the Cold War, the Alliance shifted the centre of its attention to the task of promoting collective security, that is, to helping create, particularly in Central and Eastern Europe, the kinds of conditions – economic, social and political – that foster good relations between peoples.

At the same time, the nature of "peacekeeping" has undergone a radical change. Formerly, the state was regarded as the basic unit, each state being sovereign within its own boundaries. Consequently; peacekeeping meant the prevention of strife between states. It involved primarily the maintenance or achievement of established international borders or of cease-fire lines (as on the Golan Heights). A third party, generally the United Nations, would undertake to assist in that task, perhaps by providing a neutral force until such time as hostility had died away on both sides. What was sought was peace between states. Nowadays, this kind of activity is referred to as "classic peacekeeping," of which the United Nations Emergency Force (UNEF) established in 1956 at the time of the Suez crisis, is regarded as the model.

The new peacekeeping, which began to appear in the late 1980s, is far more ambitious.¹⁰⁸ It sees the individual human being as the basic unit, with each person vested with certain human rights. In other words, each citizen or subject is seen as having rights that are more fundamental than the rights as he or she may have under the law of the state. The goal of peacekeeping is the realization and protection of those rights. When this is achieved, "human security" is advanced.¹⁰⁹

In the recent case of East Timor, the UN authorized a mission to protect human security. At the UN Security Council meeting on September 11, 1999, Canada reminded the

¹⁰⁸ See "Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping," a report presented to the Senate by this Committee in 1993.

¹⁰⁹ *Behind the Headlines*, 56:4-9, Spring 1999.

members that: “the Council has affirmed the importance of bringing to justice individuals who incite or cause violence against civilians in armed conflict or otherwise violate international humanitarian and human rights law.”¹¹⁰ On September 13, 1999, Mary Robinson, the UN human rights chief, argued that the international community must hold Indonesia accountable for the atrocities committed in East Timor. Since then, various international efforts have been launched to help rebuild the East Timorese society and economy. Meanwhile, concerns continue to be expressed about human rights in other parts of Indonesia, notably Aceh.

By contrast, in the case of Yugoslavia-Kosovo, when the UN did not act, NATO intervened. It is to be noted that extensive use was made, and still is being made, of “human security” in justifying NATO’s intervention in Yugoslavia without UN approval. According to Javier Solana, the Secretary-General of NATO at the time of the Yugoslavia-Kosovo mission; that campaign had to go ahead even without UN approval: “It was to defend people. This was one of the poorest corners in all of Europe. The alliance acted for moral reasons. They couldn’t turn away.”¹¹¹

A number of observers have pointed out that the issue is not one of choosing between the old peacekeeping and the new, but of using an appropriate combination of the two. The UN High Commissioner for Refugees has commented: “I hope I do not sound too pessimistic . . . if I say that in the last four years nothing of what has happened in the world reassured us that ‘soft’ measures alone can contain conflict, not to mention resolve or prevent it. The problem is – as the Yugoslav crisis shows – ‘hard’ measures, such as international military intervention, appear equally inadequate, alone, to stop or prevent war.”¹¹²

The Charter and the New Peacekeeping

The new situation poses important challenges for the United Nations. Some critics contend that, insofar as the new peacekeeping is concerned, the Charter has become at best irrelevant, at worst a dangerous impediment. Gwynne Dyer reminded us that the United Nations has two pillars: the Charter, which emphasizes sovereignty, and the Declaration of Human Rights (together with the International Convention against Genocide). For forty years, he argued, the light shone on the sovereignty pillar. The end of the Cold War has begun the process of retrieving the human rights pillar from the shadows. “The problem is, of course, that there is a self-evident contradiction between these two pillars. If all states have absolute sovereignty, how can you enforce the law on human rights, the law against genocide.”¹¹³

¹¹⁰ Formal Statement By Ambassador. Robert R. Fowler, Emergency Security Council Meeting On The Situation In East Timor, Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa.

¹¹¹ *The Globe and Mail*, September 23, 1999, p. A20.

¹¹² Ogata, *ibid.*

¹¹³ Gwynne Dyer, Issue 42, pp.12-13; also pp. 23-24.

Michael J. Glennon has offered a similar analysis:

... in Kosovo justice (as it is now understood) and the UN Charter seemed to collide. But it is not only that the UN Charter prohibits intervention where enlightened states now believe it to be just – its problems run even deeper. For the Charter is grounded on a premise that is simply no longer valid – the assumption that the core threat to international security still comes from interstate violence. This assumption is no longer true.¹¹⁴

Canada's Role in the New Peacekeeping

During its hearings on the Yugoslavia-Kosovo mission, the Committee became increasingly aware of the influence of the new peacekeeping in shaping Canada's foreign policy.

Canada has been one of the most prominent advocates of the new peacekeeping, whether by NATO or by the United Nations. For example, on a number of occasions in 1999 the Minister of Foreign Affairs stated that Canada was participating in the Yugoslavia-Kosovo mission so that human security would be advanced: "It was the plight of . . . innocent civilians that compelled our intervention [in Kosovo] in March. With today's agreement, we are a step closer to achieving our objective of restoring their security, their hope and their future in Kosovo."¹¹⁵ Other Government statements have also emphasized that "the motivation of Canada and its NATO allies was and is humanitarian."¹¹⁶

Military Implications

The Speech from the Throne in October 1999 offered, in general terms, assurance that the needs of the armed forces in responding to the challenges of the new peacekeeping would be addressed:

The Government will . . . continue to ensure that the Canadian Forces have the capacity to support Canada's role in building a more secure world and will further develop the capacity of Canadians to help ensure peace and security in foreign lands.

As noted earlier in this report, we encountered concerns about the capacity of our military to meet the many new demands imposed on them over the past decade. The new peacekeeping is no less demanding on Canada's military than the traditional type. Indeed, many of the requirements imposed by operations such as those in Kosovo are both more difficult in military and technical terms and more wide-ranging in terms of their human dimensions. It is sufficient to note at this point that the shift to a human security approach

¹¹⁴ Michael J. Glennon, "The New Interventionism," *Foreign Affairs*, May/June, 1999, pp. 2-3.

¹¹⁵ "G-8 Foreign Ministers Reach Agreement On Security Council Resolution For Kosovo," Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, June 8, 1999.

¹¹⁶ "Backgrounder: Canada and Kosovo," Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, June 17, 1999.

imposes a whole new set of roles on Canadian forces while in no way diminishing the traditional requirement that they be able to function as efficient fighting units.

The Problem of Using Human Security as a Basis for Policy

There are few who would argue that the aim of enhancing human security is not a laudable and important one, particularly for a nation such as Canada with a long tradition of international involvement that has placed high value on humanitarian intervention.

The problem lies in how good intentions are translated into foreign policy overall and into decisions on specific situations – such as Kosovo. The latter case demonstrates that a human security approach does not bring easy or clean solutions to complex and long-standing conflicts. The use of force to help one side in a conflict inevitably hurts others, including some who are not involved.

Once the hope proved vain that simply threatening to use air power would suffice, NATO found itself in the position of either dropping bombs or backing down. And when the air strikes actually started, it quickly became apparent to everyone that even precision guided weapons kill people on both sides. While NATO forces were able to keep their own losses to an absolute minimum, both Serbians and Kosovars became victims of the air attacks, while reprisals by Serbian forces escalated rapidly. The full implications of the Kosovo operation are only now beginning to be understood.

The important general point here is not how the Kosovar campaign was handled, but that many people seemed to believe that adopting a human security approach would somehow make the difficult issues go away. The reality is that human security remains a rather vague and ill-defined guide to action, lacking an adequate international consensus on either its meaning or its application.

What is needed above all is not a rejection of human security but rather a realistic approach to foreign policy. The human security approach tends inevitably to raise public expectations about the willingness and capacity of countries like Canada, of alliances such as NATO, and of the UN itself to intervene in all deserving cases. Kosovo, Somalia, East Timor and other recent cases have shown how complex and often contradictory are the real issues and consequences.

Undoubtedly, the greater emphasis on human security will reshape, in some degree, Canada's participation in both the United Nations and the North Atlantic Treaty Organization. The Committee believes, therefore, that the Senate will wish to consider the probable consequences of this development. While the Committee sympathizes with the Government's aims in pursuing human security as a primary theme of Canada's foreign policy, we are not convinced that the implications of this approach have been sufficiently explored. In particular, we believe the Government should set out for public discussion the approach it plans to take in deciding whether to participate in future peacekeeping missions, especially those involving a strong human security element.

Moreover, as the Speech from the Throne implies, it is likely that this new emphasis will have important implications for the Canadian Forces as they carry out peacekeeping – or

peacemaking – roles in support of human security. Indeed, the experience in Kosovo demonstrates that the new policy is virtually certain to impose new demands on those participating in such military interventions.

We also believe that a more extensive dialogue is needed – with Parliament and the public – to review experience to date and in particular how the doctrine was applied in the Kosovo operation. By examining that experience carefully, especially in light of questions raised elsewhere in this report about its effectiveness, Canada can refine its policy and better prepare itself for the next such situation. It can also make a more valuable contribution to related discussions in NATO and the United Nations.

Conclusions and Recommendations

The concept of “human security” has become central to Canada’s foreign policy in recent years, yet it still needs to be more fully explored, defined and developed. Humanitarian intervention as a basis for international action is still an evolving concept that lacks a clear, internationally-accepted definition. The concept has a natural appeal for Canadians, but it also carries real dangers. Canada cannot intervene, or participate in an intervention, in every circumstance where human security is threatened – we are not the world’s “helpful fixer.” We must base our security-related activities on a solid policy foundation and target our interventions where we know we can make a difference, and where we have a clear rationale for acting. That rationale, however, has not always been articulated.

Canada acts militarily only in concert with its allies. If their interests are threatened, ours are thereby affected. Wherever there is a threat to stability or to human security, we too are menaced, even if indirectly. There is no part of the world, from South East Asia to Afghanistan to the Horn of Africa, where instability and conflict do not ultimately touch Canada in some way.

Canada has a vital contribution to make to peacekeeping and peacemaking around the world. This vocation has been perhaps the most visible expression of our values-driven foreign policy over more than 40 years. In the most practical sense we have much to contribute; we know how to do it and we have the trained men and women with experience to lead. That is obvious to all who have been involved in multilateral security operations, whether under UN auspices or otherwise.

But the Government of Canada makes our forces available to the world community not because we want simply to “make a contribution,” or because there is a problem that needs solving. Rather, Canadian Forces are employed in peacekeeping and peacemaking for the same reasons they have been employed in the past in situations of open warfare – because in each case it has been determined that it is in Canada’s larger national interest to do so. The sacrifices demanded of our men and women in uniform would be unreasonable and inappropriate if they did not know that by serving peace, they are also serving the interests of their country and their fellow citizens.

We must be careful, therefore, not to be dragged into every conflict where human security is threatened, or where the interests of our NATO allies may be engaged. We can play a constructive role in the world community only if we are clear on the implications of our policy, and only if we are prepared to live with the consequences of our actions.

As Jean Daudelin of the North-South Institute has argued:

The Canadian government and the Canadian public will need to accept that such a policy . . . [based on human security] . . . entails significant expenses. . . . It will mean getting our hands dirty, sometimes bloody, and it will hurt. If Canadians, be they Ministers, Members of Parliament or ordinary citizens, are not ready, simpler, safer paths should perhaps be considered.¹¹⁷

Recommendations

- 7) That notwithstanding Canada's support for the principle of humanitarian intervention, and the Government's pursuit of a human security policy, the Government ensure that the implementation of this policy is based firmly on:**
 - consistent standards reflecting international consensus;
 - adequate machinery for effective implementation,
 - a broad Canadian debate on the implications of such intervention; and
 - an accepted international definition of the concept of "human security."
- 8) That before Canada participates in any international intervention based on human security goals it ensure that the following steps have been taken:**
 - full analysis and a clear international consensus regarding the definition of human security and other implications of the situation and of the proposed action;
 - identification of a clear Canadian interest in participation, specifically one that supports our broader foreign policy objectives and values;
 - clear evidence that Canadian participation will make a significant positive difference to the proposed action, and assurances that Canada is capable of making the required military contribution;
 - awareness of the risks and costs of intervention; and
 - assurances that any negative implications for other Canadian interests have been fully considered.

¹¹⁷ *The Globe and Mail*, February 28, 2000

Chapter VII: The European Security and Defence Identity

The European Security and Defence Identity (ESDI) is a broad concept that embraces not only military defence of the European Union but peace and security more generally. It is not a new idea but it has come to the fore in the past year or so as the European Union sought to redefine its role in NATO vis-à-vis that of the United States. This chapter looks briefly at the evolution of ESDI and other forms of military defence restructuring, which reflect not only changes in the vision of European defence but also a revolution in the very nature of warfare. The implications of ESDI for NATO and the U.S. role are also discussed. Finally, the possible implications for Canada are outlined.

The Evolution of ESDI

For many years, beginning in 1949, the defence of Europe depended chiefly on NATO, and in large measure on the U.S. contribution. No alternatives existed. Even with the end of the Cold War, this continued to be the case. NATO provided a militarily safe environment within which both the members of the Alliance and their neighbours could concentrate on developing their economic systems and political institutions.

At the same time, the idea that the European countries should assume responsibility for their common defence gradually gained support, but little concrete progress was made. The dominant security concern for Western Europe was the deterrence of Soviet aggression; moreover, the European Community was deeply absorbed by other matters.

After the end of the Cold War there were those who thought that NATO, or at least the old NATO, was no longer needed. The time had come for the member states of the European Community to begin the task of transforming themselves into a closer union with a distinct foreign policy and defence identity, as well as the capacity to formulate and implement policies for the entire Union. Thus, for example, Europe would be able to meet its own peacekeeping concerns without relying heavily on its North American NATO partners. The Maastricht Treaty, which came into effect on November 1, 1993, made it clear that the projected European Union would seek to achieve a “common foreign and security policy.”

Already the NATO heads of State and Government had recognized that the countries of the European Community were working to achieve an ESDI. They welcomed the idea that eventually the Community would make provision to keep the peace in Europe. However, the ESDI, as envisioned, would not supplant NATO completely. Rather, the Identity would “reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole.” At Rome in 1991, the NATO heads had stated:

The fact that the countries of the European Community are working towards the goal of political union, including the development of a European security identity; and the

enhancement of the WEU [Western European Union], are important factors for European security. The strengthening of the security dimension in the process of European integration, and the enhancement of the role and responsibilities of European members of the Alliance are positive and mutually reinforcing. The development of a European security identity and defence role, reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, will not only serve the interests of the European states but also reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole.¹¹⁸

Understandably, an ESDI was not achieved during the 1990s, as the European Union was busy with the task of bringing about the Economic and Monetary Union (EMU), with matters relating to the Union's governmental institutions and the Common Agricultural Policy, and with questions relating to enlargement. In the absence of an ESDI, NATO took on a new character to fill the available roles.

Nevertheless, some important steps had been taken towards a restructuring of European defence forces.

Restructuring European Forces

One of the first concrete steps towards European defence integration came in 1987, when President Mitterand and Chancellor Kohl announced plans to establish a Franco-German Brigade. This brigade officially came into being in January 1989. The success of this experiment, and the sudden ending of the Cold War, prompted the two leaders to greatly increase the scale of their countries' military collaboration. As a result, in May 1992, they formally declared their intention to establish a multinational European Corps (EUROCORPS) and place it at the disposal of the Western European Union.¹¹⁹

The WEU had been virtually dormant for decades after the adoption of the Brussels Treaty in 1948, but had been resuscitated in 1984 at the urging of France, with a key role being "to strengthen the European pillar of the Alliance." Over the next few years, the WEU contributed forces to various UN actions. These included a 1992 maritime interdiction effort in the Adriatic Sea to implement sanctions against the former Yugoslavia, in the course of which the WEU worked in collaboration with NATO.

Following a 1993 agreement that clarified command relationships between NATO and EUROCORPS, Belgium, Spain and Luxembourg announced that they too would contribute troops to the formation. Total EUROCORPS personnel now stands at approximately 44,000, including 14,000 French, 14,000 German, 12,000 Belgian and 3,500 Spanish troops.

In 1995, the WEU also created two new multinational formations, EUROFOR (European Force) and EUROMARFOR (European Maritime Force), as on-call (rather than

¹¹⁸ Rome, November, 1991 NATO Mini Comm., para. 2; see also para. 21.

¹¹⁹ Information on the development of the ESDI is taken in part from "Report on Allied Contributions to the Common Defense," *Department of Defense*, Washington, March 1999.

permanently constituted) formations to assemble military contingents tailored to the requirements of particular contingency operations. EUROFOR can draw upon about 5,000 ground troops apiece from France, Italy, Portugal and Spain to build a force of up to divisional size for peacekeeping and other contingency operations in the Mediterranean region. Likewise EUROMARFOR brings together maritime forces of the same countries for flexible deployment according to needs.

In addition to these WEU forces, a number of bi-national military formations have been created in Europe. The Benelux nations in particular have combined their fleets under a permanent, unified command and have created a Deployable Air Task Force. Italy and Spain plan to create a combined marine brigade, while France and the United Kingdom have established the Franco-British European Air Group in order to improve their ability to plan for and conduct joint operations.

The Revolution in Military Affairs

The creation of such combined forces reflects not only a desire to create a new and collaborative approach to European defence, but also a recognition of the need to respond to profound changes in the nature of military operations.

Following the overwhelming victory of coalition forces in Operation Desert Storm, it has become widely accepted that we are going through a revolution in military affairs (RMA) as significant as any that has gone before, including the introduction of nuclear weapons. The RMA entails a major change in the nature of warfare “brought about by advances in military technology which, combined with dramatic changes in military doctrine and organizational concepts, fundamentally alter the character and conduct of military operations.” In the current RMA, technological advances include precision-guided munitions, stealth technology, as well as new surveillance, command and control capabilities. These advances allow for the application of precision force, increases in the power projection capabilities of major military platforms and increased battle space awareness and control.¹²⁰

New technologies will make true combined-arms operations more feasible and the new military will increasingly be a joint force. Future wars will see integrated air, sea and land operations, with air activity often preceding land operations and the Navy engaging a wider range of land targets. Thus “dominant manoeuvre, precision engagement, full dimensional protection and focused logistics are the concepts that are expected to play pivotal roles in future combat operations.”¹²¹ With the shift from mass destruction to precision warfare there is a concomitant shift “. . . from mass armies to smaller more highly educated and capital-intensive professional armed forces, whose units are commanded by a more decentralized decision-making structure and can be specifically tailored to the task at hand.”

¹²⁰ Elinor Sloan, “The United States And The Revolution in Military Affairs,” Department of National Defence, Canada, Project Report No. 9801, 1998, p. vii.

¹²¹ Sloan, p. viii.

European members of the NATO Alliance have begun to develop forces that can be rapidly transported to remote theatres of operations, function despite a lack of pre-established lines of communication and host nation support, and fight effectively in multinational formations at the corps and even division level. NATO has organized these capabilities into Reaction Forces, which include multinational commands and formations such as the Allied Command Europe (ACE) Mobile Force Land and the ACE Rapid Reaction Corps (ARRC) for ground forces, and the Immediate and Rapid Reaction Forces (Air). The United Kingdom is by far the largest single contributor to the ARRC, providing two divisions, an airmobile brigade and the largest share of the corps' logistical and administrative support.¹²²

France makes no contributions to NATO's Reaction Forces because its armed forces do not participate in the Alliance's integrated military command structure. However, France maintains large, well-equipped rapid-reaction formations under national command.

Despite recent efforts by some Alliance members, the United States remains clearly at the forefront of the revolution in military affairs – a fact which may have profound implications for future U.S.-Alliance relationships. The gap between the United States and others in the domains of command and information, target acquisition and intelligence systems is growing rapidly. This has already led to various interoperability problems between the Americans and other alliance members. In the long run it will be important for the effectiveness and cohesiveness of NATO to limit the gap.

It will be difficult for the Europeans to catch up. To do so they would need to increase their defence spending substantially, especially in research and technology. Even though the U.S. and EU economies are about the same size (approximately \$8 trillion each), the United States spends \$290 billion a year on defence, while Europe spends about \$200 billion.¹²³ Especially telling is the fact that the United States spends \$30 billion a year on advanced research and technology, while the European Union nations together spend less than \$10 billion. And according to some observers there is a high degree of duplication and little cooperation among the military R & D efforts of individual European countries.¹²⁴

Sharing the Burden

Ideally, the ESDI should be based on a natural convergence of interest between the European and North American pillars of the Alliance. The North American pillar would reap the benefits of burden sharing, as its European allies took on an equitable portion of Alliance defence spending. The European pillar would be able to engage in areas of its particular interest independent of U.S. involvement. Thus, Europe could, when deemed either desirable or necessary, deal with its "near abroad" problems on its own. The bonus for both sides would be that the Alliance stayed intact.

¹²² "Report on Allied Contributions to the Common Defense."

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Richard Medley, "Europe's Next Big Idea," *Foreign Affairs*, September/October, 1999, p. 20.

However, while we have seen progress in the restructuring of European militaries to deal with new realities, the Kosovo conflict again raises important issues about the role of Europe and the need for a new “Transatlantic bargain.” No one doubts the need for a strong U.S. role in NATO. However, the U.S. already serves Western interests by bearing most of the burden of power projection in the Gulf and is the key player in stabilizing the military situation in Asia – an increasingly important area of Western economic interest. The American call for more allied defence spending is understandable. And, if the Europeans are to make more than a token effort at instituting ESDI, they will have to make more than token improvements in actual war fighting, deployment and peacemaking capabilities. Needless to say, such improvements will require increases rather than decreases in defence expenditures.

The combined strength of the EU militaries is approximately two million, as compared to America’s 1.45 million. Yet, when it came to mustering the requisite number of properly equipped and trained professional soldiers for the Kosovo operation, the EU could draw up only half of those required.¹²⁵ Most European forces have not yet been adequately restructured to meet the type of threats NATO will likely face in the future.

Problems to be Resolved

Creating a European Security and Defence Identity will require that a number of difficult questions be addressed. U.S. Secretary of State Madeleine Albright has recently posed such questions regarding the relationships between the U.S., NATO and the ESDI.¹²⁶

First, there is the matter of membership discrimination. NATO already includes countries that are not members of the European Union, and at the Washington meeting the Alliance leaders declared their continued support for an open-door policy: “The Alliance remains open to new members under Article 10 of the Washington Treaty. It expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership” What relationship will these NATO but non-EU nations have to the ESDI?

Will it be politically possible for each of the leading European Union governments to restructure its military establishments to reduce duplication and meet new needs? Will Italy, Denmark, Greece and (especially) Germany be able to face up to the economic, social and educational implications of replacing their large conscript armies by smaller numbers of professionals? Will the EU be able to create the ESDI without duplicating NATO capacities and command structure?

Will the European governments be able to consolidate and modernize their military research and production so that their forces not only meet the RMA challenge but are compatible with each other and with those of the U.S.A. and Canada? The economic implications are important, since presumably one of the reasons for developing the ESDI

¹²⁵ “Robertson’s War,” *The Times*, 5 August, 1999.

¹²⁶ William Drozdiak, “U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan,” *International Herald Tribune*, March 6, 2000, p. 8.

is to stimulate technologically advanced European defence industries and lessen dependence on U.S. suppliers.

Will France, Germany and Great Britain be able to agree on foreign policy among themselves, and will each of those countries be prepared to submit to foreign policy decisions made by combinations of other EU members?

Perhaps most important for the North American partners in NATO, will the development of the ESDI bring about what Madeleine Albright calls a “decoupling” from Europe?¹²⁷

The Feasibility of ESDI

The building of a military union is an attractive proposition for the participants, not least because it also means “building European-based weapons, aircraft, ships and satellites – and that means jobs for a job-starved continent.”¹²⁸

However, despite the enthusiasm of some, the ESDI may not be realized quickly. In Bonn we were told by Dr. Herbert Wulf of the Bonn International Centre for Conversion that the European pillar is far from being effectively established. He suggested that it would make more sense to speak of a European-Atlantic security structure. Another of our witnesses noted that the Europeans were still waiting for the “first integrated European procurement order to work.” When it comes to procurement, national interests still dominate and this was seen as further evidence of the difficulties inherent in establishing an effective ESDI.

The general feeling amongst our German interlocutors was that if the ESDI is to be created then it should be as a pillar of NATO, not as an independent entity. A senior defence official argued that the European Security and Defence Identity will take a long time to effect and that the Germans are “not interested in forcing time lines the way the French want to.” For the Germans, budgetary considerations were considered most important. German officials also stressed that it was important to be clear about the fact that WEU/EU assets would be “separable” and not “separate” from NATO assets, thereby ensuring the primacy of NATO.

In Paris, we were told by M. Pascal Boniface, Director of the Institute for International and Strategic Studies, that there definitely will be a European pillar of defence. M. Boniface argued that history has never witnessed a situation wherein a political-economic power did not also possess military power. Today’s Europe is a power – an increasingly integrated one – and therefore it is only natural that it develop a commensurate military capability. Unless Europe develops a strong defence capability, it will never become a strategic power.

Boniface also went on to suggest that the British wanted a strong role in the new pillar and that the Germans would also become leading participants now that they are able to put their history behind them. He concluded that for ESDI to work, the active

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Medley, p. 20.

participation of both a strong Britain and a strong Germany will be essential. The establishment of the pillar should not be seen as a desire for Europe to break its defence ties with North America. Rather, he said, it should simply be seen as the portent of an Alliance with a new balance.

For the French, the preferred model seems to be one with two distinct pillars, the European members and the North American members. This view is replacing the more “collective” model inherent in the original concept of an Atlantic community.¹²⁹

M. Pierre Lellouche, Secretary of the Defence and Armed Forces Committee of the National Assembly of France, informed Committee members that the WEU will “want a relationship that is at least on an equal footing with the U.S.” M. Lellouche also argued that Europeans are now in a position to take power for themselves, but are reluctant to spend the requisite amount of money that would permit them to do so. If they are to become a force to be reckoned with, Europeans will need to spend money on equipment. Yet defence budgets are generally going down.

In London, Professor Clarke argued that “present trends indicate that the Transatlantic issue will not be whether the European Union will establish its own defence identity which complements NATO, but whether the European NATO members will establish – within the Alliance – an effective *modus operandi* which gives them a more independent capacity for action in the absence of leading U.S. participation.” He noted that the revolution in military affairs (RMA) will certainly complicate this trend.

A Continuing U.S. Role

While European enthusiasm for the creation of an ESDI may be welcome, Kosovo demonstrated the essential role of the United States in providing the military capability that enabled the Alliance to carry out the campaign. The Europeans, it is clear, would be hard pressed to carry out even a limited peacekeeping operation on their own. Their reliance on U.S. lift capabilities, communications, command and control systems and intelligence is still extensive. For the time being, only the U.S. is in a position to deploy large numbers of forces well beyond its borders and to sustain them for an extended period.

Two questions have been raised in this context. First, from the European point of view, why should the U.S. be the manager of Europe’s efforts to cope with “near abroad” crises? Strobe Talbot, U.S. Deputy Secretary of State, has said: “Many Europeans seem determined never again to feel quite so dominated by the U.S. as they did during Kosovo, or for that matter, during Bosnia.” Second, looking at the issue from the American side, why should the United States have to bear so much of the financial and political costs of keeping the peace in Europe? Talbot comments: “Many Americans are saying never again should the U.S. have to fly the lion’s share of the risky missions in a NATO

¹²⁹ The two pillar view is also characterized as the dumbbell model (David Bercuson, Issue 40, p. 11).

operation and foot the biggest bill.”¹³⁰ This American view is intensified by the fact that the U.S.A. has imperative interests elsewhere – in Asia and the Gulf, for example.

Consequently, the United States has generally supported the ESDI trend, and appeared from our interviews to be ready to continue doing so as long as the ESDI does not undermine or supersede NATO institutions and missions. In Washington, officials told us they did not oppose the development of an ESDI, especially if it encouraged the development of more mobile forces on the part of European militaries. Many of the latter are still seen as lagging in the RMA and as still having force structures better suited to fighting the Cold War than to dealing with emerging risks.¹³¹

However, while the U.S. may be supportive of the European initiative, there are conditions. As noted by Mr. James Robertson, Director of NATO Policy in the Office of the Assistant Secretary of Defence, the Trans-Atlantic link must be kept intact and there must be a degree of inclusion of North American and other non-EU members of the Alliance. As well, the United States would like to see the Europeans emphasize the same “military improvements” as those they are pursuing – particularly in the realm of the RMA. Mr. Robert Simmons, Special Adviser for NATO Affairs for the U.S. State Department, also stressed the importance of ensuring that the ESDI not come at the cost of the North Atlantic Alliance.

American concerns over being “dragged” into a European adventure are understandable, as is their insistence that NATO be given “the right of first refusal” when the European Union decides to deploy NATO assets under the ESDI. The American position is that, because the ESDI is complementary to NATO and not in competition with it, initial discussions about potential military operations should be held within NATO. (This condition will not sit well with the French, who believe that the EU members should be able to decide these matters for themselves.) If the U.S. decides not to participate in an action deemed important by the Europeans, then NATO assets would automatically be made available to the EU.

Implications for Canada

The obvious question for Canada in contemplating the possible emergence of a European Security and Defence Identity is “where do we fit in – if at all?” The realization of an ESDI – or even a significant advance in that direction – would raise serious questions about Canada’s future role in NATO.

¹³⁰ Talbot is quoted by Peter Riddell in *The Times*, November 8, 1999.

¹³¹ Recently, however, both United States and NATO officials have expressed concern that the development of the ESDI could destabilize the Alliance. Secretary of State Albright, for example, has stressed that the ESDI must not be allowed to decouple the U.S. from Europe, duplicate NATO structures and capabilities or discriminate against NATO members that are not members of the EU. William Drozdiak, “U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan,” *International Herald Tribune*, March 6, 2000, p. 8.

A new European entity would assume the primary responsibility for security in Europe, while the assets and services supplied by NATO – intelligence, heavy lift, command and control structures – would come chiefly from the U.S.A. What would Canada, the only mid-size non-European member of NATO, contribute? And how would Canada be involved or consulted in any future disagreements between the European and U.S. defence titans? The fear is that these will be settled in the absence of Canadian expressions of concern or offers of mediation.

Will the ESDI be achieved? Clearly, it is possible that, in the next decade, the unification of Europe will not advance to the point where the EU has anything like a genuine security and defence identity. According to Professor David Bercuson, there is “increasing evidence that the ‘twin-pillar’ or ‘dumbbell’ model of the alliance, with the European members constituting one pillar and the North American members the other, is winning out over the more ‘collective’ model inherent in the original concept of an Atlantic community.”¹³²

Conclusions and Recommendations

It is evident that the emergence of a European Security and Defence Identity (ESDI) could raise serious questions with respect to control over NATO assets and Canada’s role in NATO decision-making, including, in the future, the issue of staying in NATO. Hence the question was posed as to what should be Canada’s approach to the ESDI.

The trend line in European security is clear. The Europeans are ever more inclined to think in terms of a European interest in European issues, leaving the old “North Atlantic” idea behind. At the same time that NATO’s revised mandate, expressed in its new Strategic Concept, seems to widen the scope of Canada’s potential involvement in European security, the changes in Europe seem to be squeezing us out of the policy and decision-making process.

The European Security and Defence Identity is important for Canada’s role in NATO, as it is for the security regime of Western Europe. If our European allies do become collectively, under the ESDI, an independent actor in defence matters, this would represent a fundamental change to NATO and to Canada’s relations with the Alliance. Moreover, the emergence of an effective ESDI, with its implication of developing procurement within Europe, could have adverse economic implications for Canada, particularly with respect to markets for our defence industries.

We conclude that, in shaping its foreign policy and in making plans for the Canadian Forces, Canada should take the ESDI seriously. Our first concern should simply be that Canada is adequately informed, involved and consulted when future relationships between NATO and an evolving ESDI are discussed. And in those discussions, we should strongly advance the interests of Canada in such matters as the deployment of NATO assets in the ESDI context.

¹³² David Bercuson, Issue 40, p.11.

Despite the hopes frequently expressed in Europe, the ESDI has yet to become a reality. While neither the future development of the ESDI nor its specific implications are clear, the Committee concluded that these issues merit close and continuing attention by the relevant Ministers and their officials.

Unlike the United States, which has been reviewing and modifying its position on the initiative over the past several months, Canada does not have a clear and public policy position on the ESDI. It needs to have one and to keep a close watch on further developments in this area.

Recommendations

- 9) That the Government of Canada ensure that NATO makes explicit the circumstances under which NATO assets might be deployed by the European Union.**
- 10) That Canada forthwith formulate a clear, public policy position on the European Security and Defence Identity (ESDI).**
- 11) That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs monitor the evolution of the European Security and Defence Identity (ESDI) and report on any developments of importance to Canada.**

Chapter VIII: Parliament and Canada's External Security Commitments

There have been dramatic changes in the global security environment since the end of the Cold War. Over the past ten years, the security commitments accepted by Canada, ranging from peacekeeping to peacemaking to participation in two major conflicts, have imposed a heavy burden on our armed forces. Yet during the same period, the role of Parliament in the making of these commitments, and in other foreign policy decisions, has been sporadic at best. The Committee believes it important to consider whether, and in what way, the role of the two houses of Parliament might be enhanced in this area.

The notion that Parliament should have a more definite role to play in key foreign policy decisions (such as the acceptance of new treaty obligations and participation in peacekeeping missions) is not new. Interested observers and politicians alike have regularly championed the idea. Whether the aim of an enhanced role for Parliament is seen as being to stimulate a better public understanding of foreign policy issues or to assert the need for involvement of the legislative or "representative" branch of government in matters of war and peace, few argue against it in principle.

The issue raises a number of important and difficult practical questions, however. What is the appropriate degree of parliamentary involvement in the making of key foreign policy decisions? How can the two houses of Parliament contribute to such matters without compromising Canada's ability to respond swiftly and effectively to international crises? And how can Parliament participate without seeking to take on an executive role that, in our system, belongs properly with the Prime Minister and Cabinet? In this chapter we have sought to highlight the question of Parliament's role in Canadian foreign policy and to review briefly where Parliament stands today. To this end, we examine what has been done in the past and the practices of some of our allies in these matters. We conclude by suggesting some possibilities for the reform of Parliament's role.

Canada's Increasing Involvement in UN and NATO Operations

The enhanced activism of the United Nations since the Cold War has placed increased demands on member states, such as Canada, which participate regularly in UN security-related operations. Not only have the sheer number and scale of operations increased dramatically,¹³³ but the missions themselves now tend to be more complex and dangerous than traditional peacekeeping tasks. UN-authorized operations such as the Gulf War, the intervention in Somalia, the mission in the former Yugoslavia, and the current KFOR mission in Kosovo are a far cry from those in Suez, Cyprus and the Golan Heights. At the

¹³³ Since 1989, the UN has authorized more than 30 peacekeeping operations compared to a total of 17 in the previous four decades.

same time, Canadian military resources have been stretched increasingly thin due to budget cuts and downsizing.

These developments have led to calls for enhanced parliamentary oversight of military affairs. Recommendations to this effect were made by the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy in 1994 and by the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia in 1997. Yet little appears to have changed.

On the NATO side of Canada's foreign and military policy equation, the situation is no better. In 1999, Canada welcomed three new NATO allies and signed on to a new Strategic Concept for the Alliance. This consolidated and advanced NATO's evolution into a regional security organization whose area of interest now extends to the rest of Europe and the former Soviet Union. Also in 1999, as discussed earlier, Canada and the other NATO allies launched an air campaign against Yugoslavia over the situation in Kosovo. This marked the first time since the founding of the UN that Canada had participated in a foreign conflict without UN authorization. All these important military and foreign policy decisions were made solely by the Government, without a vote or debate in Parliament.

In addition to the \$10 million in assistance which Canada is providing to the three new members, the new round of NATO expansion means, of course, an expansion in the scope of our collective defence obligations under Article 5 of the North Atlantic Treaty. As Professor Kim Nossal put it, NATO expansion constitutes "a formal commitment of Canadian blood and treasure in the case of an attack on our new allies"¹³⁴ In their appearances before us, both Col.(ret'd) Douglas Fraser of the Canadian Council for International Peace and Security and Professor Nossal expressed their regret over the lack of debate in the country prior to the extension of membership to the three new members.¹³⁵

While the Alliance's new and broader regional security mandate has not been entrenched in the Treaty itself, the new Strategic Concept does constitute the Alliance's central public policy statement. And though it does not legally bind Canada to participate in any particular non-Article 5 action, such as Kosovo, it does at least suggest a moral obligation not to reject such operations out of hand.

Of course, the executive is accountable to Parliament and ultimately to the electorate for its decisions. But given the potentially far-reaching and irrevocable nature of those decisions, it seems reasonable to consider whether the generally *ex post facto* scrutiny of executive policy in this area is sufficient. After all, legislatures of other countries appear to have a greater role in foreign policy decision-making than does our Parliament. Moreover, past Canadian practice also seems to have allowed for more regular involvement of Parliament in foreign policy matters.

¹³⁴ Kim Nossal, Issue 41, p. 22.

¹³⁵ Col (ret'd) Douglas Fraser, Issue 41, p. 29; and Kim Nossal, Issue 41, p. 22.

Canadian Law and Practice

The Direct Role of Parliament

As a matter of Canadian constitutional law, the situation is clear. The Executive Government can, without parliamentary approval or consultation, commit Canadian forces to action abroad, whether in the form of a specific current operation or possible future contingencies resulting from international treaty obligations.

Under the Canadian Constitution, command of the armed forces, like other traditional executive powers, is vested in the Queen and exercised in her name by the federal cabinet acting under the leadership of the Prime Minister.¹³⁶ These executive powers include declaring war, incurring treaty obligations and the conduct of foreign affairs generally. As far as the Constitution is concerned, Parliament has little direct role in such matters.

By common law the powers of the executive government include the right to perform “acts of state,” specifically to declare war, to make peace and to make and ratify treaties. However, no “act of state” can change the domestic law of Canada. For example, although the Crown can ratify a treaty, the terms of that treaty will not apply within Canada if they are contrary to prevailing Canadian law. Consequently, many treaties and international agreements – the North American Free Trade Agreement, for example – cannot be brought into effect without an Act of Parliament (or of the provincial legislatures, where the matter is within provincial jurisdiction).

Of course, Parliament, especially the House of Commons, plays an indispensable though indirect role by voting or withholding funds and by retaining or withdrawing confidence in the Government of the day. Moreover, short of an actual vote, there are other mechanisms which enable parliamentarians to hold the Government accountable for its decisions and to register their own views. These include questions to Ministers, debates on the Estimates and “take note” debates.

Parliament also has specific statutory roles in the context of certain national emergencies and with respect to the active status of the Canadian Forces. If the executive requires special powers to deal with an “international” or “war emergency,” the *Emergencies Act* requires that Parliament confirm a declaration by the Governor in Council as to the existence of such an emergency.¹³⁷ The *Act* also provides that any emergency orders and regulations issued by the Governor in Council are to be tabled in Parliament within two sitting days and that the Government’s exercise of its emergency powers is to be reviewed by a special joint committee of Parliament.¹³⁸

Likewise, section 32 of the *National Defence Act* requires that Parliament (unless it is dissolved at the time) be sitting whenever any element of the Canadian Forces is placed

¹³⁶ *Constitution Act*, 1867, sections 15 and 9.

¹³⁷ *Emergencies Act*, sections 29, 39, 41 and Part VI.

¹³⁸ *Emergencies Act*, sections 61 and 62.

on “active service” by the Governor in Council, or within ten days thereafter.¹³⁹ While the *Act* does not specifically give Parliament any say in the matter,¹⁴⁰ the requirement may reinforce the accountability of the executive to Parliament at such times by ensuring that parliamentarians are on hand to question and challenge the Government.

Generally, however, the Government is held responsible for acts of state through its need to retain the confidence of the House of Commons. When the House has shown that it does not have such confidence, the Government must either resign or bring on an election.

The ultimate test of confidence is the willingness of the House of Commons to do the Government’s supply business. Under section 106 of the *Constitution Act, 1867*, only Parliament can authorize the expenditure of money from the Consolidated Revenue Fund. *Appropriation Acts* are now usually introduced four times in each fiscal year, thus ensuring that Parliament has frequent opportunities to express its views in this way.

In 1999-2000 money was allocated specifically for the Kosovo mission and for the East Timor mission.¹⁴¹ It can thus be argued that the relevant *Appropriation Acts* for that financial year represent the support of Parliament for Canada’s participation in both the Yugoslavia-Kosovo campaign and the East Timor mission.

Comparisons

Past Canadian Practice

Earlier this century, it appeared as if Parliament would be assured a formal role in approving key foreign policy actions. Canada only began to achieve formal autonomy in international affairs at the end of the First World War. But already in 1923, Prime Minister W. L. Mackenzie King declared that only Parliament should ultimately decide on Canadian participation in foreign conflicts.¹⁴²

In 1926, Prime Minister King made a similar pledge with respect to treaty obligations, moving a resolution which was passed unanimously by the House of Commons:

¹³⁹ R.S.C. 1985, c. N-5. Section 31 (1) of the *National Defence Act* enables the Governor in Council to place the Canadian Forces, or any element thereof, on active service whenever “it appears advisable to do so” by reason of an emergency or for the defence of Canada, or “in consequence of any action taken by Canada under the United Nations Charter, the North Atlantic Treaty or any other similar instrument for collective defence that may be entered into by Canada.”

¹⁴⁰ Active service status is not a prerequisite to the deployment of military forces within or outside of Canada, or to the liability of Canadian Forces members to serve. Active service status does, however, have implications for soldiers in terms of coverage for benefits under the *Canadian Forces Superannuation Act*; the timing of release from the forces; the application of the Code of Service Discipline to reserve members in certain circumstances; and the applicability or aggravation of certain military offences.

¹⁴¹ For example, in Supplementary Estimates (A) see: Citizenship and Immigration, Votes 1 and 10; Foreign Affairs and International Trade, Votes 1, 5, and 20; National Defence, Votes 1 and 5.

¹⁴² House of Commons, Debates, 1 February 1923, p. 33.

This House . . . considers further that before His Majesty's Canadian Ministers advise ratification of a treaty or convention affecting Canada, or signify acceptance of any treaty, convention or agreement involving military or economic sanctions, the approval of the Parliament of Canada should be secured.¹⁴³

At the outbreak of World War Two, Prime Minister King ensured that Parliament debated and passed a resolution in favour of Canada's entry into the war against Germany, before having the formal declaration of war issued in September 1939.

As for major treaty commitments, both the Charter of the United Nations in 1945 and the North Atlantic Treaty of 1949 were submitted to Parliament for debate and approval prior to their ratification by the executive. Parliament was similarly involved in debating and pre-approving the government's ratification of subsequent protocols to the North Atlantic Treaty which provided for the admission to of Greece and Turkey in 1952 and of Germany in 1955.¹⁴⁴

Since the early 1950s, however, the involvement of Parliament in the decision to dispatch Canadian troops to foreign conflicts has been sporadic. Parliament has sometimes been consulted (e.g., Cyprus, the Persian Gulf and Somalia) and sometimes not (e.g., Korea, Zaire and Kosovo).

Some argue that this is unnecessary in many cases, since Canada's participation in all UN-authorized operations, from Korea to East Timor, flows directly from our membership in the UN and ratification of the UN Charter, which Parliament approved in October 1945. However, strictly speaking, Canada was not obliged by its ratification of the UN Charter or UN membership to contribute armed forces to any of these operations.

As we have already noted, the NATO bombing campaign against Yugoslavia over Kosovo in 1999 was not authorized by the UN, nor does it fall within the obligations of the North Atlantic Treaty. It does not appear that Canada's participation in that conflict can be directly traced to any previous treaty commitment, let alone one which has been sanctioned by Parliament.

Parliament's role in scrutinizing international agreements has suffered a similar fate. The 1958 North American Air Defence (NORAD) Agreement, and subsequent renewals of that agreement, were not submitted to Parliament for approval. NORAD was based on an executive agreement between the Canadian and American governments which did not require ratification and which, therefore, was seen to fall outside the practice enunciated by the King government.

But even where formal treaties requiring ratification have been used, the practice in Canada of securing prior parliamentary approval seems to have fallen into disuse. Parliament played no role in Canada's ratification of protocols to the North Atlantic

¹⁴³ House of Commons, Debates, 21 June 1926, pp. 4758-59.

¹⁴⁴ In contrast to the paucity of debate, and the complete absence of a parliamentary resolution, on the accession to NATO of Poland, the Czech Republic and Hungary in 1999, the debates in the House of Commons on German membership occupy almost 200 pages in Hansard.

Treaty approving the admission to NATO membership of Spain in 1982 and of Poland, the Czech Republic and Hungary in 1999. Even the long-standing practice of tabling international agreements in Parliament has been abandoned. This practice at one time extended to a wide variety of agreements, including those not in treaty form and even final communiqués from international meetings, such as those of the North Atlantic Council.

Thus, with the possible exception of a declaration of war, Canada has not established any conventional role for Parliament in approving participation in external military operations or Canada's international treaty commitments. Moreover, on the specific question of prior parliamentary approval of overseas deployments of Canadian forces, Opposition motions and Private Members' initiatives to this effect have been consistently defeated. The Committee considers this situation unacceptable; Parliament should always be consulted on important international treaties and when Canadian troops are deployed abroad.

The Situation in Other Countries

It seems that most of our major allies have a greater formal role for their legislatures in the scrutiny of key foreign policy decisions. NATO members such as France, Germany, Denmark, Italy and the United States all have a constitutional requirement for legislative approval of certain categories of treaties prior to ratification. Also, in the United States and much of continental Europe, it is the legislature, either alone or in conjunction with the executive, that declares war. Moreover, and perhaps of greater significance today, both the United States and Denmark have legal requirements that the legislature approve external deployments of military forces, whether or not there is a declared war, except in response to an attack.¹⁴⁵

In many countries, however, the role of the legislature has been eroded by the trend in recent decades towards less formal international agreements. The United States Congress has taken some modest steps to reassert itself in such cases. In 1972, Congress passed the Case-Zablocki Act, which requires the Secretary of State to transmit to Congress the text of "any international agreement, other than a treaty, to which the United States is a party" within 60 days of the agreement's entry into force in respect of the U.S. While this does not give Congress any direct role in approving such non-treaty agreements, it does keep the members informed of such developments and helps ensure a certain level of scrutiny of the executive's conduct of foreign relations.

In Canada and other countries whose systems are based on the Westminster model, treaties may be used to guide legal interpretation but do not constitute or affect domestic law unless implemented in statutory form through Parliament. Nevertheless, in a number of other such systems, efforts have been made to entrench a role for Parliament in the treaty-making process. In the United Kingdom itself, a convention known as the

¹⁴⁵ United States Code, Title 50, Sections 1541, 1542, 1544 and 1547 (the *War Powers Act* of 1973); and Article 19(2) of the Danish Constitution.

“Ponsonby” rule has, since the 1920s, required that international agreements requiring ratification be placed before both Houses of Parliament at least 21 days before ratification. There is also a long-standing practice in the UK of seeking parliamentary approval for controversial or important treaties, even where ratification is not required.

In 1996, Australia implemented reforms to its treaty-making process which sought to directly and formally involve parliamentarians in the scrutiny of international agreements. The main elements of this reform are:

- a requirement for the tabling of treaties in Parliament at least 15 sitting days before binding action is taken;
- preparation and tabling in Parliament of a “National Interest Analysis” for each treaty; and
- establishment of a Joint Standing Committee on Treaties with a mandate to review and report on proposed treaty actions.¹⁴⁶

Possibilities of an Enhanced Role for Parliament

As noted above, the primary means by which Parliament can play a role in Canada’s foreign and defence policy is through Supply and Confidence. However, while this is theoretically correct, it is not really an answer to the policy question of how and whether Parliament’s role in overseeing should be strengthened.

For one thing, denying funds to the Government and withdrawing confidence are rather blunt instruments for expressing dissenting views on such issues. Moreover, the opportunities for scrutiny and dissent that are offered by the Supply process cannot always be used in an effective or timely fashion. In the case of Kosovo, for example, it was only in November 1999, five months after the action had ended, that Parliament had an opportunity to vote funds expressly earmarked for that operation.

Creating a formal role for the two Houses of Parliament in the scrutiny or approval of international agreements would seem to offer a relatively uncontroversial way of enhancing parliamentary oversight of foreign policy. Such a move would, after all, merely restore past Canadian practice.

As a first step, it would seem logical to restore the tabling requirement for treaties and other international agreements. Beyond that, consideration could be given to establishing a requirement that new international agreements be studied by a committee of one or both houses before binding action is taken, as has been done in Australia, and perhaps even that the more important agreements be approved by resolution.

But whatever approach is taken to re-involving Parliament in the treaty process, care should be taken to ensure that the selection of international agreements for parliamentary study or approval is based on the substance and content of such agreements, rather than their form. In this regard, it is especially important that agreements affecting Canada’s

¹⁴⁶ Commonwealth of Australia, *Review of the Treaty-Making Process*, Canberra, August 1999.

international security commitments be among those which are subject to parliamentary study or approval. This is not just because of the inherent importance of such issues, but also because they might not otherwise come before Parliament as they generally do not require implementing legislation.

We believe that when Canadian military personnel are to be put in harm's way there should be, at the very least, a full and informed debate in Parliament at the earliest opportunity. This might not involve a vote but it should require the government to lay out all the factors affecting the decision: the circumstances of the operational area, an assessment of the risk involved, the military resources available, and so on.

In addition, the Government should obtain the express concurrence of both houses of Parliament whenever Canadian forces are to be deployed abroad in circumstances where they are likely to become involved in hostilities. As with the War Powers Resolution in the United States, any such requirement would have to preserve the ability of the executive to act in advance of a resolution, where circumstances dictated, or without a resolution altogether where Canada was attacked or was the subject of a declaration of war.

While the requirement of an explicit and timely vote in Parliament on external military action may ultimately be deemed undesirable or infeasible on policy or procedural grounds, the idea should not be rejected out of hand as being incompatible with Canadian parliamentary democracy. Indeed, such a practice could have salutary effects in terms of enhancing both the involvement of parliamentarians in foreign and military affairs and the democratic legitimacy of such decisions.

Conclusions and Recommendations

One of the key questions the Committee asked itself from the beginning concerned the role of Parliament in determining Canada's approach to international commitments and in particular to intervention in conflicts occurring within a state.

Parliament clearly has an important role to play in such issues. This is especially so in the modern era when public debate does matter, and when Canadians want to see their representatives in both Houses of Parliament addressing the vital issues of international security that affect Canada.

Canadians want to be informed, and they want to participate in shaping policy that affects their country's role in the world. If Canada is to meet its security obligations in the fast-changing international environment, the government must be ready to spell out what is meant by "human security" and what Canada should be prepared to do as a nation to support our commitment to global security and human development.

The Senate and House of Commons represent Canadians. A parliamentary debate is both the easiest and the most appropriate way to sound out their views on vital issues of national security.

Successive Canadian governments have, over several decades, been inconsistent in consulting the Senate and House of Commons on issues of foreign policy. Too often they have failed to consult on the occasions when the Canadian Forces have been committed to peacemaking operations overseas. This failure to consult and engage Parliament does not reflect the conventions of parliamentary government elsewhere; indeed, many other democracies with British constitutional traditions have institutionalized practices of consultation and approval on these matters that Canada would do well to emulate.

Committee members also noted that Parliamentarians themselves have not been as active as they might in seeking involvement in international issues. While there have been notable exceptions, members of the two Houses have, generally speaking, not fully utilized the opportunities already available to express their views on these matters.

Committee members considered that it would be particularly helpful to have the Estimates of the Department of Foreign Affairs and International Trade, and those of the Department of Defence, reviewed annually by the Committee. This would give Senators the opportunity to review with Ministers and officials the kinds of issue addressed in the present Report.

Recommendations

- 12) That Parliament have a direct role in the review of important international agreements (such as those relating to NATO expansion), wherever possible being consulted prior to binding action being taken by the Government.**
- 13) That both Houses of Parliament have the opportunity to debate and approve at the earliest possible moment Canadian participation in any military intervention or external conflict situation, including peacekeeping and peacemaking missions, with the Government clearly spelling out Canada's interest in the situation and the scope of Canadian involvement.**
- 14) That, within the next year, Parliament debate major aspects of Canada's foreign and security policy, including:**
 - Canada's future participation in peacekeeping operations as a member of the UN and NATO;**
 - the implications of the European Security and Defence Identity; and**
 - the meaning and implications of the concept of Human Security as a pillar of Canadian foreign policy.**
- 15) That the Main Estimates of the Department of Foreign Affairs and International Trade and those of the Department of National Defence be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for review.**

Chapter IX: A Final Word

The Committee is convinced that Canada's role in the new international security environment must be supported by a full awareness of the connections among:

- the changing roles of NATO and the UN in international security;
- the changing nature of peacekeeping and peacemaking;
- the emergence of new concepts such as "human security" as cornerstones of Canadian policy; and
- the evolution of the European Security and Defence Identity.

Only a full appreciation of these new realities will enable Canada to sustain an effective, relevant foreign and defence policy, one that will carry the political and fiscal support of Canadians.

The Committee is also convinced that Parliament, on behalf of Canadians generally, should play a larger role in discussing the options and implications associated with Canada's contributions to international security.

This report has raised a number of questions of vital importance to Canada's foreign policy, relating in particular to:

- the justification for the Kosovo intervention;
- the need to provide a solid foundation for the concept of human security in Canada's foreign policy;
- the implications of the ESDI for NATO and for Canada's role in the Alliance; and,
- the need to strengthen Parliament's role in the oversight of Canada's foreign policy and military activities abroad, whether under UN or NATO auspices.

These issues deserve to be addressed by the Government thoughtfully and in detail but without undue delay. The members of the Committee look forward to further dialogue on all these matters.

Recommendation

- 16) That the Minister of Foreign Affairs respond to this report within six months of its being tabled in the Senate.**

Appendix 1: Glossary

EAPC: Euro-Atlantic Partnership Council

The body which oversees the development of dialogue, cooperation and consultation between NATO and its Cooperation Partners and provides the practical basis for cooperation and consultation between its individual member countries and the Alliance. The EAPC superseded the North Atlantic Cooperation Council in 1997. The status of the EAPC is that of a joint consultative forum that facilitates cooperation on political and security issues between NATO and its Partners – those involved in the Partnership for Peace initiative but who are not full members of NATO.

ESDI: European Security and Defence Identity

A European initiative designed to provide a genuine European military capability without duplicating the command structures, planning staffs and military assets and capabilities already available within NATO. This initiative was seen as responding both to the European wish to develop a Common Foreign and Security Policy, and to the need for a balanced partnership between the North American and European member countries of the Alliance.

EU: European Union

The European Union was established on the basis of the Treaty of Rome signed on March 25, 1957. At the Maastricht European Council on December 9 and 10, 1991, the Heads of State and Government adopted a Treaty on Political Union and a Treaty on Economic and Monetary Union. The Treaty came into force following ratification by all parties, on November 1, 1993. The EU is the world's largest trade entity and one of the largest providers of funds for the developing countries.

NACC: North Atlantic Cooperation Council

Forerunner to the Euro-Atlantic Partnership Council, the NACC was established in 1991 as a forum for security discussions between NATO members and their former adversaries.

NATO: North Atlantic Treaty Organization

The North Atlantic Treaty was signed in Washington in April 1949 and created an Alliance for collective defence as defined in Article 51 of the United Nations Charter. The treaty is of indefinite duration and today links 17 European nations with the United States and Canada. The Alliance was established as a counter to the post-war Soviet threat but following the end of the Cold War it evolved to encompass broader objectives.

NORAD: North American Aerospace Defense Command

A bilateral defence arrangement between the United States and Canada. NORAD has been the cornerstone of Canada-U.S. defence co-operation since its formal inception on May 12, 1958. The original purpose of the agreement was to provide air defence against long-range Soviet bombers. That role expanded during the Cold War to include deterrence and early warning of missile attacks. "Aerospace" replaced "air" in 1981.

OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe

Formerly known as the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), the OSCE was initially a political and consultative process involving participating states from Europe, Central Asia and North America. It became an organization in January 1995. Launched in 1972, the CSCE process led to the adoption of the Helsinki Final Act in 1975. This document encompassed a wide range of standards for international behaviour and commitments governing relations between participating states, measures designed to build confidence between them, especially in the politico-military field, respect for human rights and fundamental freedoms, and cooperation in economic, cultural, technical and scientific fields.

Peace-building

Post-conflict action to identify and support measures and structures which will solidify peace and build trust and interaction among former enemies, in order to avoid a relapse into conflict. A component of peace-building is peace-implementation, which is the deployment of an international military presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, to implement the military provisions of a peace agreement. These operations are carried out under Chapter VII of the UN Charter; troops are more heavily armed than traditional peacekeepers and are authorized to use force beyond self-defence.

Peace-enforcement

Operations carried out to restore peace between belligerent parties who do not all consent to intervention and who may be engaged in combat activities. These operations are carried out as a provisional measure under Chapter VII, Article 40 of the UN Charter. Troops are heavily armed and authorized to use force beyond self-defence. Peace-enforcement is distinct from enforcement under Chapter VII, Article 42 of the Charter, which deals with acts of aggression.

Peacekeeping

The deployment of an international presence in the field, hitherto with the consent of all parties concerned, normally involving UN military and/or police personnel and frequently civilians as well. These operations are carried out under Chapter VI of the UN Charter; troops are lightly armed and are authorized to use force only in self-defence.

Peacemaking

Action to bring hostile parties to a negotiated agreement through diplomacy, mediation, and such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the UN Charter.

PfP: Partnership for Peace

A major initiative introduced by NATO in 1994 to enhance stability and security throughout Europe. The invitation was addressed to states participating in the North Atlantic Cooperation Council (NACC) and those in the Conference for Security and Cooperation in Europe (CSCE) and has been accepted by 27 countries. The Partnership for Peace initiative enables practical military cooperation to be developed in accordance with the different interests and possibilities of participating countries. The program aims at enhancing respective peacekeeping abilities and capabilities through joint planning, training, training and exercises, and by so doing increasing the interoperability of the Partner country's military forces with those of NATO. It also facilitates transparency in national defence planning and budgeting processes and in the democratic control of defence forces.

PJC: Permanent Joint Council (NATO-Russia)

Part of the "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation," signed in Paris on May 27, 1997 by the Secretary General of NATO and the Heads of State and Government of the North Atlantic Alliance, and by the President of the Russian Federation. The Council is the venue for consultations, cooperation and, wherever possible, consensus building and joint decisions on a broad range of political or security related matters.

RMA: Revolution In Military Affairs

A major change in the nature of warfare brought about by advances in military technology that, combined with dramatic changes in military doctrine and organizational concepts fundamentally alter the character and conduct of military operations.

USSR: Union of Soviet Socialist Republics

The name of the former Soviet Union.

Warsaw Pact

A military alliance between the former Soviet Union and its East European satellite states.

WEU: Western European Union

Established in 1954, the WEU today includes 10 European countries – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom. It has a Council and Secretariat based in Brussels and a Parliamentary Assembly in Paris. The WEU has its origins in the Brussels Treaty of Economic Social and Cultural Collaboration and Collective Self Defense of 1948, signed by Belgium,

France, Luxembourg, the Netherlands and the United Kingdom. With the signature of the North Atlantic Treaty in 1949, the exercise of the military responsibilities of the WEU was transferred to NATO. Under the Paris Agreement of 1954, the Federal Republic of Germany and Italy joined the WEU. The WEU was reactivated in 1984 with a view to developing a common European defence identity.

Appendix 2: Witnesses

Second Session, Thirty-Sixth Parliament

- Nov. 30, 1999 The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P.
Minister of Foreign Affairs and International Trade.
The Honourable Arthur C. Eggleton, P.C., M.P.
Minister of National Defence.
- From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*
Paul Heinbecker, Assistant Deputy Minister (Portfolio: Global and Security Policy);
Patricia Fortier, Director, Regional Security and Peacekeeping Division.
- From the Department of National Defence:*
Vice-Admiral Gary L. Garnett, Vice-Chief of the Defence Staff;
Lieutenant-General Ray Henault, Deputy Chief of the Defence Staff;
Colonel W. Semianiw, Director Peacekeeping Policy.
- Nov. 2, 1999 *From the University of Calgary:*
Professor Donald Barry.
- Oct. 26, 1999 *From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*
Mr Joseph Caron, Assistant Deputy Minister (Portfolio: Asia Pacific and Africa);
Mr Paul Meyer, Director General, International Security Bureau.
- From the Department of National Defence:*
Colonel Walter Semianiw, Director, Peacekeeping Policy;
Colonel Walter Natynczyk, J3 Operations.
- From the Canadian International Development Agency:*
Mr Ted Langtry, Director General, Indonesia, Philippines and South Pacific Programme.
- From the Institut québécois des hautes études internationales / Université Laval:*
Professor Albert Legault

**MISSION OF INQUIRY TO THE UNITED STATES, WASHINGTON / NEW YORK
(NOVEMBER 3-6, 1999)**

WASHINGTON:

From the Canadian Embassy in Washington:

Mr Jon Allen, Minister-Counsellor (Political);

Rear Admiral F. Wayne Gibson, Chief of Staff (Liaison), Canadian Forces, Washington;

Mr John Higginbotham, Minister (Political).

From the Center for Political and Strategic Studies:

Ms Susan Eisenhower, President.

From the Center for Strategic and International Studies, National Defense University:

Mr Stephen Cambone, Research Director.

From the Office of the Deputy Defense Secretary:

Mr James Roberts, Director, NATO Policy.

From the Office of European Political and Military Affairs:

Mr Robert Simmons, Special Advisor, NATO Affairs.

NEW YORK:

From Canada's Permanent Mission:

Ambassador Robert R. Fowler, Permanent Representative of Canada to the United Nations;

Colonel Michael Snell.

From the United Nations:

Her Excellency Ms Patricia Durrant, Permanent Representative of Jamaica;

His Royal Highness Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Permanent Representative of Jordan;

Brigadier-General John Nickie Musonda, Minister-Counsellor, Permanent Zambian Mission;

Dr Jelena Grčić Polić, Deputy Permanent Representative of Croatia;

Mr Alioune Diagne, Minister-Counsellor, Permanent Senegalese Mission;

Mr David Jackman, QuakerUnited Nations Office;

Mr Chris Coleman, Peacekeeping;

Lieutenant-General Fraticelli, Italy, Military Advisor;

Mr Bernard Miyet, France, Undersecretary General, Peacekeeping.

From the International Peace Academy:

Ambassador John Hirsch, Vice-President.

First Session, Thirty-Sixth Parliament

- June 9, 1999 *As an individual:*
Dr Gwynne Dyer.
- June 8, 1999 *As panel members:*
Mr Alex Morrison, President, Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre;
Mr Paul Larose-Edwards, Executive Director, CANADEM.
Mr Kim Richard Nossal, Department of Political Science, McMaster University;
Mr Doug Fraser, Executive Director, Canadian Council for International Peace and Security.
- June 2, 1999 *As panel members:*
Professor David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary;
Professor Denis Stairs, Department of Political Science, Dalhousie University.
- June 1, 1999 *As an individual:*
Major-General (Rtd) Lewis MacKenzie;
Professor Stephen Scott, Faculty of Law, McGill University.
- May 26, 1999 *From the Canadian Forces Joint Headquarters:*
Colonel Jim Calvin, Chief of Staff
Sergeant Tom Hoppe;
Sergeant Jake McIndoe.
- As an individual:*
Professor Irwin Cotler, Faculty of Law, McGill University.
- May 12, 1999 *From the University of Toronto:*
Michael Bliss, professor of history;
Robert Bothwell, professor of history, Trinity College.
- May 11, 1999 *From Kansas State University:*
Professor Dale Herspring, Department of Political Science
- May 4-5, 1999 *From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*
Mr Paul Meyer, Director General, International Security Bureau;
Mr Charles Court, Deputy Director, IDR Division, NATO Section;
Mr Patrick Wittmann, Deputy Director, UN Security Council Affairs Section.

From the Department of National Defence:

Rear Admiral Bruce MacLean, Director General, International Security Policy;

Lieutenant-Colonel Don Craig, NATO Policy Directorate.

April 14, 1999

From Carleton University::

Professor David Long, School of International Affairs.

***MISSION OF INQUIRY TO LONDON; PARIS, BONN AND BRUSSELS
(JUNE 21-JULY 2, 1999)***

LONDON:

Air Marshal Sir Timothy Garden

From the Institute for Strategic Studies:

Dr Gordon Adams, Deputy Director;

Mr Terence Taylor, Assistant to the Director;

Mr Gilles Andréani.

Hon. Tony Lloyd, MP,

Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs;

From the Centre for Defence Studies:

Professor Michael Clark.

From the House of Commons:

Rt. Hon. Tom King;

Mr Bruce George, MP;

Mr Crispin Blunt, MP;

Mr Julian Brazier, MP;

Mr Harry Cohen, MP.

From the Royal Institute of International Affairs:

Mr William Hopkinson, International Security Program.

From Jane's:

Mr Paul Beaver.

PARIS:

From the Canadian Embassy to France:

Ambassador Jacques Roy;

Mr Ian McLean, Minister Plenipotentiary.

From the Assembly of the Western European Union:

Mr Luis Maria de Puig, Deputy (Spain).

From the Institut des relations internationales et stratégiques:

Mr Pascal Boniface, Director

From the Assemblée nationale:

Mr Jean-Bernard Raimond, Vice Chair, Foreign Affairs Committee;

Mr Pierre Lellouche, Secretary, Defence Committee.

From the Institut français des relations internationales:

Ms Nicole Gnessotto, Director's Chargée de Mission and incoming Director of the Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale.

From the Defence Ministry:

Mr Henri Zipper de Fabiani, Deputy Director, Strategic Affairs.

BONN:

From the Canadian Embassy to Germany:

Ambassador Gaëtan Lavertu;

Mr Philip Somerville, Deputy Chef de Mission .

From the Foreign Ministry:

Mr Ludger Volmer, Minister of State for Foreign Affairs;

Dr Scharioth, Director General, International Security and North American Relations.

From the Bonn International Centre for Conversion:

Dr Herbert Wulf, Director

From the Federal Institute for Eastern and International Studies:

Dr Heinrich Vogel, Director

From the Konrad-Adenauer Foundation / CDU:

Dr Karl-Heinz Kamp

From the University of Bonn:

Dr Dietmar Herz, Political Science Department.

From the Bundestag:

Mr Hans-Ulrich Klose, Chair, Foreign Affairs Committee.

From Parliament:

Dr Norbert Wieczorek, Deputy,
Dr Maria Boehmer, Deputy;
Mr Siegfried Hornung, Deputy;
Ms Angelika Beer, Deputy;
Mr Paul Breuer, Deputy.

From the Defence Ministry:

Ms Brigitte Schulte, Minister of State;
Admiral Klaus-Peter Hertz, Director of the Armed Forces;
Lieutenant-Colonel Benekikt Freiherr von Andrian-Werburg, Department of Military and Political Affairs, Canadian Relations.

From the Federal Bureau of External Affairs:

Mr Karsten D. Voigt, Coordinator, German-American Cooperation.

BRUSSELS:

From the Canadian Embassy to the European Community:

Ambassador Jean-Pierre Juneau.

From the Canadian Delegation to NATO:

Ambassador David Wright, Permanent Representative of Canada;
Vice-Admiral James A. King, Canadian Military Representative;
Mr Robert McRae, Deputy Permanent Representative;
Colonel William Morton, Deputy Military Representative;
Ms Jillian Stirk, Policy Advisor;
Mr Ted Whiteside, Defence Advisor;
Ms Isabelle Poupart, Second Secretary.

From NATO General Headquarters:

His Excellency Mr Javier Solana, Secretary General;
Admiral Guido Venturoni, Chair, Military Committee;
Dr Bernie Goetze, Executive Undersecretary;
Mr Jean-Pierre Ollivier, Chief, Planning and Publications;
Dr Isabelle François, Defence and Cooperation Directorate;
Mr James Appathurai, Policy Planning and Speeches;
Lieutenant-Colonel Paul Savereux, Military Assistant, CMC;
Lieutenant-Colonel Patrick Renaud, Intelligence and Alerts.

THE SENATE

LE SÉNAT

**La « nouvelle » OTAN et l'évolution
du maintien de la paix : conséquences
pour le Canada**

**Rapport du
Comité sénatorial permanent
des affaires étrangères**

**Président
L'honorable Peter Stollery**

**Vice-président
L'honorable Raynell Andreychuk**

Avril 2000

LISTE DES MEMBRES

L'honorable Peter Stollery, *président (depuis novembre 1999)*

L'honorable John B. Stewart, *président (jusqu'en novembre 1999)*

L'honorable Raynell Andreychuk, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Norman Atkins

Roch Bolduc

*Bernard Boudreau, c.p. (ou Dan Hays)

Pat Carney, c.p.

Eymard G. Corbin

Pierre De Bané, c.p.

Consiglio DiNino

Jerahmiel Grafstein

Rose-Marie Losier-Cool

* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)

Nick Taylor

* Membres d'office

Les honorables sénateurs Beaudoin, Christensen, Finnerty, Forrestall, Graham, Johnson, Kenny, Lewis, Mahovlich, Meighen, Milne, Perry, Poy, Prud'homme, Robertson, Roche, Rompkey, Spivak et Whelan, faisaient partie du Comité ou ont participé aux travaux de la présente étude.

Line Gravel

Greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 2 mars 2000.

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Cook,

Que par dérogation aux ordres adoptés par le Sénat le jeudi 14 octobre 1999, le mercredi 17 novembre 1999 et le jeudi 16 décembre 1999, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada : 1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et 2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le 14 avril 2000;

Que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final, et ce jusqu'au 28 avril 2000; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Avant-propos

Lorsque la guerre froide a effectivement pris fin en 1989, l'OTAN existait depuis quarante ans. Pendant toutes ces années, son rôle a consisté à protéger l'Europe occidentale contre une possible agression des pays du Pacte de Varsovie. La menace se faisant désormais moins pressante, l'Alliance a dû soudainement se trouver une nouvelle raison d'être. Dès la fin des années 90, non seulement l'OTAN s'était-elle donnée une nouvelle mission de maintien de la paix très différente de son rôle initial de défense collective, mais elle avait accueilli dans ses rangs certains de ses ex-adversaires. Ces changements correspondent à une transformation de ce qui constitue la principale menace à la sécurité mondiale. Depuis la fin de la guerre froide, les troubles internes et les guerres civiles ainsi que la menace pour la paix posée par le terrorisme et par les États parias sont devenus gravement préoccupants. De même, les motifs humanitaires retiennent beaucoup plus l'attention lorsque vient le temps de justifier les interventions de l'ONU et même celles de l'OTAN. Parallèlement, l'Union européenne a continué à prendre de l'ampleur en tant qu'entité politique et économique. C'est ainsi qu'est né le concept de l'Identité européenne de sécurité et de défense.

Dans ce contexte, le Sénat a adopté une résolution le 26 mars 1999 portant « que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner pour en faire rapport les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, la fin de la guerre froide et l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie ».

Pour s'acquitter de son mandat, le Comité a tenu des audiences à Ottawa de même qu'une série d'entrevues dans les capitales européennes, au siège des Nations Unies à New York, et à Washington (D.C.). À cet égard, nous remercions tous les témoins pour leurs précieux conseils, et nous sommes particulièrement reconnaissants aux ambassadeurs du Canada en poste dans les villes où nous nous sommes rendus pour l'aide qu'ils nous ont fournie et pour l'appui précieux et éclairé de leur personnel.

De plus, nous avons été soutenus par un personnel de recherche compétent et diligent, notamment par MM. Peter Berg, Wolfgang Koerner, David Goetz et David Murphy, et avons bénéficié de l'aide inestimable de MM. Jim Mitchell et Nigel Chippindale, du Sussex Circle, pour la rédaction du rapport. Comme toujours, le Comité a pu compter sur la compétence du personnel du Bureau de la traduction, soit Mmes Dominique March, Marielle Papineau et Huguette Pellerin et M. Paul-André Gravelle, traducteurs, et Mme Yolande Guibord, réviseure. Enfin, nous sommes grandement redevables à la greffière du Comité, Mme Line Gravel, de son efficacité et de son soutien indéfectible ainsi que son adjointe administrative Louise Archambeault.

L'essentiel de l'étude a été menée sous la direction du sénateur John B. Stewart, ex-président du Comité. Même après sa retraite en novembre 1999, celui-ci a continué à nous faire profiter de ses précieux conseils. Son savoir et son dévouement exceptionnels manqueront au Comité.

Peter Stollery, président

Table des matières

Introduction.....	1
Contexte de l'étude	1
La démarche du Comité	3
Chapitre II : Le Canada et l'« ancienne » OTAN.....	5
La nature de l'OTAN durant la guerre froide	5
L'expérience du Canada dans l'« ancienne » OTAN.....	8
Conclusions.....	12
Chapitre III : La « nouvelle » OTAN.....	15
La fin de la guerre froide.....	15
Refaçonner l'OTAN.....	16
Le nouveau concept stratégique.....	19
L'OTAN et l'Union européenne.....	21
L'élargissement de l'OTAN.....	22
Considérations futures pour le Canada et l'OTAN.....	23
Conclusions et recommandations	23
Chapitre IV : La « nouvelle » OTAN – Questions d'ordre juridique.....	27
La légalité des opérations « hors zone »	28
La légalité des opérations ne découlant pas de l'article 5	28
La légalité de l'approche unilatérale et les solutions de rechange	34
Conséquences globales	35
Conclusions et recommandations	36
Chapitre V : Le Kosovo.....	39
Historique du conflit	40
La réaction de l'OTAN : opération Force alliée	42
Les suites.....	44
Réflexions et considérations	45
Conclusions.....	52
Chapitre VI : La sécurité humaine et le nouveau maintien de la paix.....	55
Le Canada et le concept de sécurité humaine	55
Le nouveau maintien de la paix	57
Prendre la sécurité humaine comme point de départ de la politique	60
Conclusions et recommandations	61
Chapitre VII : L'Identité européenne de sécurité et de défense.....	65
L'évolution de l'IESD.....	65
Un rôle permanent pour les États-Unis	71
Les conséquences pour le Canada.....	73
Conclusions et recommandations	73

Chapitre VIII :Le Parlement et les engagements militaires du Canada	75
Participation accrue du Canada aux opérations de l'ONU et de l'OTAN	75
Le droit et la pratique au Canada	77
Comparaisons.....	79
La possibilité d'un rôle accru pour le Parlement	81
Conclusions et recommandations	83
Chapitre IX : Le mot de la fin.....	85
ANNEXE I :GLOSSAIRE	87
ANNEXE : TÉMOINS	91

Introduction

La présente étude a été entreprise en avril 1999 par le Comité sénatorial des affaires étrangères. Conformément au mandat qui lui avait été confié par le Sénat¹, le Comité s'était fixé deux objectifs qui peuvent brièvement se résumer de la façon suivante :

déterminer l'impact du nouveau mandat et de la nouvelle composition de l'OTAN sur le rôle du Canada au sein de l'Alliance;

déterminer quel devrait être le rôle du Canada dans les futures missions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN.

Ces objectifs ont guidé le Comité tout au long de ses travaux, mais notre perception des enjeux a évolué au fur et à mesure que l'étude avançait.

Contexte de l'étude

Lorsque le Comité a commencé ses travaux, il était entendu qu'aucun examen approfondi de la politique du Canada à l'égard de l'OTAN ne s'imposait. Avec ses 50 ans d'existence, l'OTAN était l'une des alliances les plus efficaces jamais formées pour la sécurité, et les mérites du maintien de la paix en tant que vocation de sécurité pour le Canada nous apparaissaient inattaquables.

Nos hypothèses peuvent s'expliquer en partie par le fait que le Canada a entrepris des examens importants de sa politique étrangère et de sa politique de défense il y a quelques années à peine. Ces examens ont été menés en 1993-1994 par deux comités mixtes spéciaux du Sénat et de la Chambre des communes, dont faisaient partie plusieurs de nos membres actuels. Dans l'examen de la défense, on ne remettait pas sérieusement en question la participation du Canada à l'OTAN et, sauf pour une réduction de l'effectif et quelques fermetures de bases et de quartiers généraux, le rôle des Forces canadiennes demeurerait essentiellement inchangé. Du côté de la politique étrangère, on estimait en général qu'après l'effondrement de l'Union soviétique, le Canada devait tendre la main aux anciennes républiques soviétiques et aux pays du Pacte de Varsovie. C'est pourquoi l'on a axé les efforts davantage sur des notions plus générales de sécurité mondiale que sur la sécurité militaire et que l'on a recommandé de maintenir la « tradition multilatérale » du Canada.

De plus, les événements en arrière-plan de notre étude actuelle n'étaient pas encore entièrement compris à l'époque des deux examens en question. En fait, certains étaient tout juste en train de se dérouler, notamment les tristes expériences en Somalie et au Rwanda, qui sont d'une importance toute particulière pour les Canadiens. On se souviendra que, dans le premier cas, des crimes avaient été commis par nos propres soldats, et dans le second, un commandant canadien compétent et bien intentionné n'avait pu disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires pour mettre fin à un horrible massacre. Le premier événement suscitait des interrogations sur le commandement et le

¹ Voir l'avant-propos.

leadership dans les Forces canadiennes, le second révélait de graves lacunes, des incuries même, dans les institutions des Nations Unies.

Cela n'a pas empêché la plupart des Canadiens de continuer à croire au maintien de la paix et à y voir une mission toute indiquée pour les Forces armées canadiennes. Ainsi, aux yeux des Canadiens, le meurtre de Shidane Arone en Somalie est une tragique anomalie dans le comportement des troupes canadiennes. Quant aux événements du Rwanda, beaucoup y ont vu le résultat malheureux des actes d'une institution internationale dépassée par une situation qu'elle ne pouvait ni prédire ni maîtriser.

Les événements des Balkans ont confirmé la principale leçon de ceux du Rwanda, soit que l'inertie bureaucratique, les priorités politiques divergentes et l'absence de volonté politique peuvent être tout aussi meurtrières que n'importe quelle arme sur le champ de bataille². Contrairement à la situation du Rwanda, où les faits nous étaient communiqués au compte-gouttes, le « facteur CNN »³ nous rendait immédiatement accessibles les conflits en Bosnie et au Kosovo, même s'il ne permettait pas toujours de les comprendre. Le conflit au Kosovo, qui se déroulait au moment même où se tenaient les audiences, a suscité d'importantes prises de conscience chez les membres du Comité. Nous n'avions pas l'intention de polariser les discussions sur le Kosovo, ni de traiter cette tragédie comme une étude de cas. Mais, en écoutant nos témoins et en préparant nos questions, nous avons adopté le Kosovo comme point de mire naturel.

Nous avons vite constaté que les rôles actuels de rétablissement de la paix et d'imposition de la paix divergeaient complètement du rôle de *maintien* de la paix que le Canada défendait depuis des décennies⁴. Cette dernière action suppose qu'il y a une paix à maintenir. Elle sous-entend qu'il existe une démarcation géographique entre les parties au conflit et qu'un règlement pourra être négocié lorsque les belligérants seront soit épuisés, soit dans une impasse. Les Nations Unies pourront alors s'interposer entre les factions avec leur consentement.

Mais ce n'est pas du tout ce qui s'est passé au Rwanda, en Somalie et dans les Balkans, où les Nations Unies sont intervenues pendant que le conflit faisait rage et sans le plein consentement de toutes les parties. En ex-Yougoslavie, il n'y avait pas toujours de démarcation géographique entre les belligérants, et souvent, il était même difficile d'identifier les acteurs politiques. En essayant de protéger les civils et d'apporter une aide humanitaire, les forces de l'ONU sont entrées inmanquablement en conflit avec ceux qui tentaient d'accaparer le pouvoir ou de le conserver.

² Voir par exemple, Lewis Mackenzie, fascicule 39, p. 1-3.

³ On peut y voir une manifestation de la tendance à ne se préoccuper que des événements dont la télévision nous transmet des images et à « oublier » ceux qui ne sont pas médiatisés.

⁴ Le *maintien de la paix* a été défini par les Nations Unies comme étant le déploiement de personnel militaire et civil dans une région touchée par un conflit avec le consentement des parties au conflit pour faire cesser ou maîtriser les hostilités ou surveiller l'exécution d'un accord de paix. Le *rétablissement de la paix* désigne l'utilisation de moyens diplomatiques pour convaincre les parties à un conflit de cesser les hostilités et de négocier le règlement pacifique du conflit qui les oppose. Le rétablissement de la paix exclut le recours à la force contre l'une des parties pour mettre fin aux hostilités, une activité que les Nations Unies définissent comme « l'imposition de la paix ». (Département des affaires politiques des Nations Unies, dpa@un.org)

Par ailleurs, il nous fallait garder à l'esprit que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies voulaient avant tout empêcher les actes d'agression d'un État contre un autre. À l'opposé, les conflits mondiaux d'aujourd'hui sont dans une large mesure des guerres civiles, toujours plus difficiles à résoudre. Dans de telles situations, les préceptes de sécurité collective sur lesquels reposent à la fois l'ONU et l'OTAN n'ont qu'une utilité limitée.

Ces dernières années, nous avons vu le concept du maintien de la paix se transformer, passant d'un modèle classique de prévention des hostilités entre États (ou entre collectivités à l'intérieur des États) à un effort plus ambitieux de protection des droits fondamentaux de la personne dans les situations de conflit. Ce nouveau concept de maintien de la paix repose dans une large mesure sur les principes de « sécurité humaine » et d'« intervention humanitaire », qui sont eux-mêmes en pleine évolution. Ils ont d'ailleurs des implications importantes pour le Canada et pour son rôle dans le monde.

La démarche du Comité

Lorsque nous nous sommes penchés sur ces points et sur d'autres points connexes, les questions suivantes sont apparues comme les principales auxquelles il fallait répondre :

Dans le cas d'une intervention du Canada, sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN, dans le conflit intérieur d'un État :

Quel rôle le Parlement devrait-il jouer dans la détermination de l'approche du Canada?

Quels critères devraient déterminer la participation du Canada?

Sous quelle égide le Canada devrait-il exiger que l'intervention se fasse?

Quels sont les liens entre l'OTAN et l'ONU?

Comment le Canada devrait-il envisager la « nouvelle » OTAN et l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD)?

Quelle incidence le concept de sécurité humaine a-t-il sur la politique étrangère du Canada?

Nous nous sommes rendu compte également que le contexte qui permettrait de répondre à ces questions était en constante évolution et que la politique était en train de se définir, explicitement ou *de facto*, au moment même où se déroulait notre étude. Nous avons constaté que, malgré la fin de la guerre froide, les engagements et la politique de défense du Canada jouent un rôle plus important que jamais dans la politique étrangère canadienne. En particulier, les nouveaux concepts liés à la sécurité humaine sont devenus primordiaux dans la politique de défense et la politique étrangère du Canada, et nous sommes devenus un chef de file dans ce domaine à l'échelle internationale.

Le dernier discours du Trône, par exemple, précisait que : « Le gouvernement accordera une importance accrue à la sécurité humaine dans sa politique étrangère » et que « le gouvernement continuera (...) de veiller à ce que les forces canadiennes soient en mesure d'appuyer le rôle du Canada pour contribuer à la sécurité dans le monde... ».

Ainsi, le nouveau concept de maintien de la paix prend de plus en plus d'importance dans l'orientation de la politique étrangère du Canada. Il a une grande portée sur les relations traditionnelles de défense et de sécurité du Canada, notamment sur notre rôle actuel et futur au sein de l'Alliance de l'OTAN et aux Nations Unies.

Structure du rapport

Le Comité croit que le Sénat voudra examiner les répercussions que ces changements dans le monde et ces nouveaux concepts auront sur la politique canadienne.

À cette fin, et pour l'exécution de son mandat, le Comité a examiné les points suivants :

les origines et l'évolution du rôle du Canada à l'OTAN jusqu'à la fin de la guerre froide;

la transformation de l'OTAN dans les années 90 et les répercussions des nouveaux concepts stratégiques sur le rôle du Canada;

les aspects juridiques des nouveaux rôles de l'OTAN, en particulier pour ce qui est des opérations incompatibles avec la perspective traditionnelle de la défense collective;

les événements qui sont survenus au Kosovo et les leçons à en tirer pour la « nouvelle » OTAN et le rôle qu'y joue le Canada;

les répercussions du passage des concepts traditionnels de la sécurité des États au nouveau concept de sécurité humaine;

l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et ses conséquences possibles pour le Canada et l'Alliance;

le rôle du Sénat et de la Chambre des communes dans les engagements militaires du Canada à l'étranger et les façons de l'améliorer.

À partir de là, le Comité a formulé les conclusions et les recommandations qui figurent dans les différents chapitres du présent rapport.

Les membres du Comité savent que certaines de leurs recommandations pourraient se révéler difficiles à mettre en œuvre, compte tenu tant de la politique en vigueur que de la capacité du Canada de déployer des forces militaires en application de cette politique. Mais ils croient aussi que le Parlement doit absolument faire un examen attentif du nouvel environnement de sécurité et une évaluation honnête de la place qu'y occupe le Canada pour déterminer ce que ces nouvelles réalités devraient signifier pour la politique de défense et la politique étrangère du Canada.

Chapitre II : Le Canada et l'« ancienne » OTAN

Pendant cinquante ans, l'appartenance à l'OTAN a été l'un des piliers de la politique étrangère canadienne. Au cours des quarante premières années, l'objectif principal de l'Alliance et de la contribution du Canada est demeuré le même, soit assurer la sécurité de l'Occident en cas de confrontation avec les pays du Pacte de Varsovie.

La fin de la guerre froide a presque tout changé en ce qui concerne l'OTAN et les autres aspects de la politique étrangère, comme nous l'expliquons au chapitre III. Mais tout d'abord, il est important de revoir brièvement les origines de l'OTAN et du rôle que le Canada y joue, en partie pour saisir l'importance des changements survenus au cours des dix dernières années, et en partie également pour démontrer que « l'ancienne » organisation et ses objectifs ne sont pas complètement disparus, tout comme les préoccupations de vieille date concernant la contribution et la capacité d'intervention militaire du Canada. Ce sont là des points qui seront examinés plus loin dans le présent rapport.

La nature de l'OTAN durant la guerre froide

Le *Traité de l'Atlantique Nord* a été signé initialement par 12 États membres à Washington, le 4 avril 1949. Quatre autres pays d'Europe se sont joints à l'Alliance entre 1952 et 1982, ce qui complétait la composition de « l'ancienne » OTAN⁵.

L'OTAN est d'abord et avant tout une alliance militaire. Pourtant elle est, et a toujours été, davantage qu'un simple accord de défense collectif au sein duquel les membres s'engagent à s'entraider si l'un d'eux fait l'objet d'une attaque. C'est aussi une alliance politique qui, non seulement, crée un lien entre différents pays autrefois adversaires, mais réunit dans le même giron l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Et c'est une communauté de valeurs et d'objectifs en faveur de la démocratie, de la liberté individuelle et de la règle de droit - les valeurs fondamentales de la civilisation occidentale.

Article 2 : Une vaste alliance

La portée de la doctrine de l'Alliance est exprimée à l'article 2 du *Traité de Washington*, qu'on a fini par baptiser l'« article canadien » :

Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure

⁵ L'OTAN comptait 16 membres à la fin de la guerre froide : la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Turquie, le Royaume-Uni, et les États-Unis. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne se sont jointes à l'OTAN le 12 mars 1999 et ont été les premiers pays à en devenir membres après la guerre froide.

compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes.

Ainsi, même si les partisans canadiens de l'OTAN reconnaissaient que le principal but explicite de l'Alliance serait d'assurer la défense collective, ils savaient qu'il faudrait y associer des objectifs politiques et économiques pour en assurer le succès⁶. Même au début, l'aspect politique prenait le pas sur l'aspect économique, étant donné qu'il y avait déjà le Plan Marshall pour aider à reconstruire l'industrie européenne.

Les thèmes de l'article 2, souvent réitérés en 1948 par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis St-Laurent, ont été plus tard repris par le secrétaire d'État américain, Dean Acheson. Lors d'audiences du Sénat américain sur le *Traité de l'Atlantique Nord* en 1949, M. Acheson a fait valoir que « l'idée maîtresse du traité n'est pas statique » et que « le Traité de l'Atlantique Nord est beaucoup plus qu'un dispositif de défense. C'est l'affirmation de nos valeurs morales et spirituelles communes ». M. Acheson et d'autres témoins gouvernementaux ont soutenu à ces audiences que ce qu'ils proposaient différait grandement des alliances militaires passées⁷. En d'autres occasions cependant, M. Acheson a affirmé que l'article 2 était « le moins essentiel ».

Le Traité différait des alliances militaires antérieures en ce qu'il reposait sur un appui déclaré en faveur de « la démocratie, la liberté individuelle et la primauté du droit »⁸. Pour certains pays, dont le Canada, l'élargissement du mandat de l'OTAN par l'inclusion de l'article 2 était essentiel pour inciter les législateurs à entériner le traité. Inutile de dire que c'est la menace soviétique, et non la persuasion morale, qui a finalement convaincu la plupart des signataires d'adhérer à l'Alliance. Pourtant, comme l'article 2 n'engageait les signataires à aucune mesure précise, sa présence, semble-t-il, apportait quelque chose à chacun sans qu'il ne leur en coûte rien apparemment.

Article 5 : La défense collective

L'article 5 du *Traité de l'Atlantique Nord* concerne la défense collective⁹. Les parties signataires y ont convenu qu'« une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties » et que chacune d'elles « assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle

⁶ Cet aspect du Traité repose en partie sur le fondement établi par le Plan Marshall, que les États-Unis ont adopté pour stimuler la relance économique de l'Europe de l'Ouest.

⁷ Stanley R. Sloan, « NATO's Evolving Role and Missions », *CRS Report for Congress*, mars 1998, p. 2. Voir aussi le compte rendu des audiences du Comité des relations étrangères du Sénat américain sur le Traité de l'Atlantique Nord, les 27, 28 et 29 avril et les 2 et 3 mai 1949.

⁸ *Ibid.*

⁹ L'importance de l'article 5 pour l'OTAN dans les années 90 et les années suivantes est examinée brièvement au chapitre IV et, de manière plus détaillée, au chapitre V.

action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord »¹⁰.

On dit souvent de l'article 5 qu'il implique une riposte « automatique » de la part des États membres en cas d'hostilités. Cette hypothèse ne correspond toutefois pas à une interprétation stricte. Toute action jugée nécessaire est en réalité « laissée à la discrétion de chaque partie, et la force armée n'est perçue que comme une option possible »¹¹. C'est la façon dont les forces américaines ont été déployées en Europe qui a donné à l'article 5 son vrai sens. Au début des années 50, les États-Unis ont déployé des forces militaires et des armes nucléaires plus avant en Europe, surtout en Allemagne, faisant ainsi en sorte que toute attaque soviétique contre un allié de l'OTAN soit immédiatement perçue comme une attaque contre les États-Unis¹².

Les stratégies ont évolué au fil des ans, passant d'abord de la menace de « riposte nucléaire massive » à une « riposte graduée ». Par contre, le déploiement de forces américaines est resté inchangé¹³. Pendant de nombreuses années, comme il en est question ci-dessous, le Canada a beaucoup contribué à cette stratégie de déploiement.

La menace soviétique

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'alliance avec l'Union soviétique s'est rapidement dissoute. Lors de nos audiences, des témoins nous ont rappelé que, derrière les inquiétudes grandissantes inspirées par les Soviétiques, se profilait le fait que les dirigeants occidentaux n'avaient pas tardé à constater que « l'Organisation des Nations Unies ne pouvait pas s'acquitter de son mandat initial qui était d'assurer leur sécurité collective contre des agressions internationales ». Le coup d'État de février 1948 en Tchécoslovaquie, le blocus de Berlin plus tard la même année et d'autres affrontements Est-Ouest témoignant des ambitions belliqueuses de Moscou, sont venus renforcer cette conviction. L'une des fonctions de l'OTAN consistait donc à faire en sorte que l'Allemagne de l'Ouest demeure solidement liée à l'alliance politique et militaire occidentale. Tout en étant conçue comme une organisation défensive, l'OTAN devait ainsi assurer la sécurité collective « en poursuivant les mêmes objectifs politiques autant qu'en déployant des armes et des armées »¹⁴.

La création d'un commandement militaire unifié qui ferait profiter la sécurité européenne à la fois des technologies et des pouvoirs militaires conventionnels, ainsi que du parapluie nucléaire des États-Unis a été d'une importance particulière. Cela répondait à deux objectifs fondamentaux. D'abord, on établissait « le principe voulant qu'une agression soviétique contre des pays membres de l'OTAN ne soit jamais considérée comme un

¹⁰ Sloan, p. 3.

¹¹ Michael Howard, « An Unhappy Successful Marriage », *Foreign Affairs*, mai-juin 1999, p. 173.

¹² Sloan, p. 3.

¹³ Ibid. La politique de « riposte graduée » laissait croire qu'on pourrait recourir aux armes nucléaires tactiques dès le départ dans tout conflit européen. De telles armes étaient déployées dans des positions avancées en Allemagne de l'Ouest afin qu'elles soient perçues comme faisant partie de la première ligne de défense de l'OTAN.

¹⁴ David Bercuson, fascicule 40, p. 2.

incident isolé ou de portée *locale* ». Ensuite, « cela donnait aux pays d'Europe occidentale la puissance militaire voulue pour résister aux pressions que l'Union soviétique pourrait exercer pour qu'ils s'alignent avec elle-même s'ils n'étaient pas occupés par des forces soviétiques ». La Finlande en est un bel exemple. Tout en étant un pays démocratique de caractère essentiellement occidental, elle se trouvait, vu la forte présence militaire soviétique à ses frontières, dans l'orbite soviétique¹⁵.

Souplesse des arrangements de l'OTAN

La simplicité du libellé et le manque de détails sont deux éléments importants du *Traité de l'Atlantique Nord*. « Le Traité ne prévoit ni stratégie militaire précise, ni obligation de créer une structure bureaucratique ou une organisation militaire autre que le Conseil de l'Atlantique Nord et un Comité de défense, tous les deux prévus par l'article 9 »¹⁶. Le Traité offre donc une latitude considérable pour des réformes et des nouveaux mécanismes de coopération. L'intérêt national et l'inertie sont les seules choses qui limitent les possibilités de changement, pas le Traité.

Cette simplicité et ce manque de détails ont permis à l'Alliance de se développer et de s'adapter pour pouvoir atteindre ses objectifs. Aux dires de la plupart des observateurs, c'est là l'une des forces de l'Organisation. Cependant, l'absence de règles formelles signifiait également que la direction de l'Organisation risquait d'être dominée par ses membres les plus puissants et que les processus n'étaient pas toujours aussi transparents que beaucoup le souhaitaient. La souplesse a permis à un petit groupe de faire comme il l'entendait, alors que les autres (dont souvent le Canada) attendaient dans l'antichambre qu'on les informe. Néanmoins, en travaillant avec des pays tels que le Portugal, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, le Canada a pu accroître son influence, surtout durant les premières années de l'Accord atlantique.

La nature du processus de décision de l'Alliance est devenue un sujet de préoccupation au cours de l'enquête du Comité. Les membres du Comité ne sont toujours pas convaincus qu'il soit aussi démocratique et équitable qu'on le prétend. Ils en ont conclu que, dans une alliance démocratique formée de participants volontaires, il faudrait que chacun soit présent à la table lors de grandes décisions se discutent.

L'expérience du Canada dans l'« ancienne » OTAN

Selon le professeur Robert Bothwell, la participation du Canada à la création de l'OTAN était motivée par trois grandes préoccupations : d'abord, la nécessité « d'entraîner les Américains dans une relation normale avec le reste du monde » afin d'assujettir ce qui était devenu la puissance occidentale dominante aux contraintes des relations multilatérales; ensuite, le besoin de sécurité qui, en 1949, était dicté autant par des considérations idéologiques que militaires, la nécessité de freiner la montée du communisme étant l'une d'elles; enfin, le désir d'établir une grande diversité de liens politiques, économiques et culturels avec l'Europe¹⁷.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sloan, p. 2.

¹⁷ Robert Bothwell, fascicule 37, p. 2.

Le Canada estimait également nécessaire de contribuer à maintenir l'engagement des États-Unis en Europe à un moment où de fortes pressions s'exerçaient en faveur d'un retrait; en fait, les pressions isolationnistes d'après-guerre se sont aussi fait sentir au Canada. De même, le Canada était favorable à la création d'une alliance qui allait lier solidement l'Allemagne de l'Ouest en reconstruction aux trois grandes puissances occidentales, à savoir les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France.

Premières contributions

Le Canada a participé activement, dès le départ, tant à la défense de l'Europe occidentale qu'à la projection d'une vision atlantiste. Au cours des premières années de l'Alliance, sa contribution militaire à la sécurité européenne a été considérable. Plus fort économiquement, le Canada était devenu, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, une grande puissance militaire. On nous attribuait « une obligation de défendre l'Europe de l'Ouest qui dépassait même celle des Européens, auxquels on ne pouvait guère demander plus que de se défendre eux-mêmes et de défendre leur entourage immédiat pendant la première décennie de l'Alliance ». Nous avons accepté cette obligation en prenant la résolution, comme les Américains, d'assumer la responsabilité non seulement de notre propre défense, mais d'en étendre le « parapluie » à nos alliés européens. Notre présence militaire en Europe en est venue à prendre une grande importance politique et opérationnelle¹⁸.

En 1953, le Canada affectait plus de 8 % de son PIB à la défense, ce qui représentait un accroissement énorme par rapport à 1,4 % en 1947. Pendant la dernière année de la guerre de Corée, le ratio du budget de la défense par rapport au PIB plaçait le Canada au 4^e rang des pays membres de l'OTAN. Le budget de la défense représentait alors 45 % de toutes les dépenses fédérales. Par surcroît, le Canada maintenait un Programme d'entraide pour l'Europe grâce auquel, par exemple, la Grande-Bretagne pouvait disposer d'avions de combat avancés, des F-86 Sabre. À partir de 1951, les Forces canadiennes déployées en Europe comprenaient un groupe-brigade bien équipé et une division aérienne qui a fini par compter 12 escadrilles comprenant 240 aéronefs. À un certain moment, l'ARC disposait en Europe d'avions de combat plus avancés que même les Forces aériennes des États-Unis, ce qui a poussé un général américain à faire remarquer au sujet de l'effort militaire dans ce théâtre en 1953 que « la plus forte contribution [...] à l'expansion de la défense aérienne de l'Europe occidentale est venue du Canada »¹⁹.

Il était bien sûr impossible de maintenir une présence aussi forte. Le coût en était simplement trop élevé, sans compter que le Canada avait aussi d'importantes responsabilités en ce qui a trait à la défense de l'Amérique du Nord dans le cadre du NORAD. De plus, le redressement des pays européens allait inévitablement entraîner une diminution de la contribution du Canada. Nos alliés, et même les Canadiens, ont toutefois souvent tendance à oublier l'ampleur de cet engagement initial lorsque la question de la contribution actuelle du Canada à l'OTAN revient sur le tapis.

¹⁸ David Haglund, « Where Have We Been? Where Are We Going? », discours prononcé à une conférence, Toronto, février 1999, p. 5.

¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

Le rôle de défense et le multilatéralisme

La position stratégique du Canada a toujours été unique, non seulement au sein de l'OTAN mais aussi dans le monde. Aucun autre État, de notre taille surtout, ne se trouve en pareille situation. Nous jouxtons une superpuissance avec laquelle nous entretenons d'étroites relations économiques et qui, dans une large mesure, garantit notre sécurité. Il nous est rarement venu à l'idée de nous lancer seuls, c'est-à-dire sans nos principaux alliés, dans des aventures militaires.

Ces réalités ne sont pas sans conséquence pour la planification militaire et l'activité diplomatique canadiennes. En temps normal, les États peuvent jauger leurs programmes militaires par rapport à la capacité d'un ou de plusieurs ennemis potentiels. Cela n'a pas été notre cas. Les programmes et les activités de défense du Canada ont longtemps eu pour objet la réalisation de nos objectifs en matière de sécurité internationale grâce à une politique d'alliance. Dans le contexte des intérêts nationaux du Canada, c'est le désir de maintenir son influence auprès de ses alliés qui justifie en grande partie sa politique de défense. Ce rôle d'influence a souvent été considérable; en fait, aux dires de certaines des personnes interrogées à Bonn, si le Canada n'avait pas été membre de l'OTAN, l'Alliance n'aurait peut-être pas survécu.

Les attentes économiques créées par la participation à l'OTAN

Le Canada s'est fait dire pendant des années, tant par ses dirigeants que par ses alliés, que sa participation à l'OTAN se traduirait par des retombées économiques grâce à l'ouverture des marchés européens aux produits canadiens. Un engagement militaire solide était perçu comme le sésame non seulement de la diplomatie mais aussi des échanges commerciaux. Sur ce dernier plan du moins, la situation a changé. Il semble maintenant que les attentes initiales au sujet des avantages que le Canada pourrait retirer de sa participation à l'OTAN, du point de vue de ses échanges commerciaux avec les pays de l'UE, aient été exagérées. Tandis que le Canada exporte chaque année pour plus de 23 milliards de dollars en biens et services à destination des pays de l'UE, cela ne représente que 1,7 % des importations de l'UE; comparativement, 20 % des importations de l'UE proviennent des États-Unis et 63 %, des membres de l'UE.

Les études antérieures réalisées par le Comité montrent toutefois que le mouvement des investissements entre le Canada et l'Europe sont importants, 20 % des investissements du Canada à l'étranger étant faits dans des pays de l'UE et 20 % des investissements étrangers faits au Canada provenant de l'UE²⁰. De même, le Canada et l'UE ont chacun environ 50 milliards de dollars en immobilisations dans l'économie de l'autre; dans le cas du Canada, les immobilisations de l'UE représentent à peu près le tiers de celles appartenant à des intérêts américains.

Par conséquent, au moment de l'examen par le Comité des relations commerciales du Canada, les membres ont été surpris d'entendre de la bouche de représentants de l'Union européenne que le Canada n'avait aucune importance économique aux yeux des

²⁰ Voir le rapport *Le point sur l'Europe : Les implications d'une intégration accrue de l'Europe pour le Canada*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, novembre 1999.

Européens²¹. Ce jugement ne semble pas conforme à l'esprit de l'article 2 ni à la réalité économique.

Le Comité a conclu que **les dirigeants européens considèrent la sécurité et le commerce transatlantique comme deux choses tout à fait distinctes, devant être abordées séparément**²². Ils semblent tenir pour acquis que le Canada continuera de participer à l'OTAN et à ses missions s'il le juge souhaitable pour la sécurité et la défense de son propre territoire.

Le manque d'influence, source de frustration

Même s'il a toujours été un loyal partisan de l'OTAN, le Canada a éprouvé des contretemps dès le départ. L'objectif sous-jacent était le désir d'influer sur les décisions concernant tant la sécurité que les questions plus vastes qu'englobe l'article 2. En 1948, avant même la conclusion des pourparlers sur la création de l'Alliance, le premier ministre W.L. Mackenzie King, mécontent qu'on tienne son accord pour acquis dans les discussions sur la riposte au blocus de Berlin, a refusé que le Canada participe au pont aérien²³.

Au milieu des années 50, craignant d'être exclu du cercle fermé des décideurs que formaient la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, le Canada s'est joint aux Norvégiens et aux Italiens pour réclamer la démocratisation du processus de décision. Ces initiatives n'ont guère eu de résultats. Selon le professeur Bercuson, lorsque le gouvernement Trudeau a décidé, en 1968, de réorienter la politique étrangère en matière de détente et de réduire notre contribution militaire à l'Alliance, le Canada a été encore plus marginalisé au sein de l'OTAN²⁴. Mais ce n'était pas l'avis de tout le monde à l'époque : des documents du Cabinet, déclassifiés récemment, révèlent qu'en 1969, M. Donald Macdonald, ministre de la Défense nationale, avait déclaré que même le retrait complet de nos forces de l'Europe ne nuirait ni à la crédibilité ni à l'influence du Canada²⁵. Pour plusieurs témoins, le principal effet de la décision du Canada a été d'amener de l'eau au moulin des partisans d'une réduction des efforts américains²⁶.

Vu dans l'optique des espoirs que le Canada fondait au départ sur l'Alliance, il est permis de conclure que l'OTAN n'a jamais pleinement répondu à ces attentes. Le principal objectif atteint a été d'éviter un conflit armé avec l'Union soviétique en Europe.

²¹ John Beck, directeur, Direction générale I, Direction des relations extérieures, Commission des Communautés européennes.

²² Selon une autre observation formulée par un représentant de l'UE, le rôle du Canada dans l'OTAN se limiterait strictement à « envoyer des troupes ».

²³ Robert Bothwell, fascicule 37, p. 41.

²⁴ David Bercuson, fascicule 40, p. 2.

²⁵ Rick Mofina, « Military set up to impress friends, not enemies », *The Ottawa Citizen*, 10 février 2000, p. A5.

²⁶ Certains ont aussi fait valoir au Comité que le retrait des troupes canadiennes de l'Europe était une sage décision parce qu'elle renforçait la capacité du Canada de se lancer dans des missions de maintien de la paix. D'autres ont souligné que le Canada n'était pas le seul à réduire ses engagements militaires envers l'OTAN à peu près à la même époque.

Cependant, comme l'a dit un des témoins, il est très difficile de savoir dans quelle mesure on doit cette réalisation à l'OTAN²⁷.

Ce que le Comité a constaté en revanche, c'est que le Canada a perdu de son influence au sein de l'OTAN au fil des ans. Comme l'a dit le professeur Stairs, « force est de reconnaître que nos contributions militaires aux activités de l'OTAN [...] sont à ce point réduites que l'on peut difficilement s'attendre à ce qu'elles renforcent significativement notre diplomatie, en tout cas, pas d'une façon qui compte »²⁸. Il vaut la peine, cependant, de se demander si en accroissant de façon appréciable sa contribution à l'OTAN, le Canada aurait plus d'influence dans la prise de décision.

Pour ce qui est de l'espoir d'assujettir les États-Unis à des relations multilatérales et d'accroître ainsi le poids du Canada, ceux qui ont abordé la question n'y croient pas. Selon le professeur Bercuson, le fait que le Canada préconise l'élargissement de l'OTAN — c'est ainsi que s'exprime actuellement cet espoir — n'a guère eu d'effet sur le poids des États-Unis dans l'Organisation²⁹. Néanmoins, le fait que le Canada apporte un équilibre demeure un important aspect de son rôle.

Critiques de la contribution et de la capacité militaire du Canada

Le président de la commission de la défense de la Chambre des communes britannique, M. Bruce George, n'a pas mâché ses mots pour critiquer l'attitude du Canada. Il trouve qu'un pays de la taille et de la stature du Canada devrait en faire bien davantage, et il reproche au Canada de jouer les poids plume et de ne pas assumer sa juste part du fardeau de l'Alliance. Il pense aussi que la décision du Canada de rapatrier les bombardiers CF-18 stationnés en Allemagne était malavisée. D'autres membres de la commission britannique de la défense ont dit que le Canada devrait accroître ses forces terrestres et réinvestir dans les blindés lourds.

L'opposition conservatrice au sein de cette commission semblait partager les vues de M. George. Toutefois, les autres personnes que nous avons rencontrées lors de nos visites étaient en général beaucoup plus indulgentes, ou du moins beaucoup moins directes, dans leurs commentaires sur la politique de défense et la politique étrangère du Canada. Néanmoins, il est clair que, dans les autres pays membres, les critiques à l'endroit des contributions du Canada à l'OTAN ne sont jamais très loin.

Certains témoins canadiens ont aussi critiqué la contribution et la capacité d'intervention du Canada au fil des ans. Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie affirme que, même si tous les militaires canadiens déployés à l'étranger étaient rapatriés, le Canada n'arriverait quand même pas à répondre aux engagements qu'il a pris dans le Livre blanc sur la défense de 1994³⁰. D'autres soutiennent que le Canada a toujours troqué l'envoi de troupes contre un peu d'influence et que, si nous voulons exercer une influence au sein de

²⁷ David Long, fascicule 33, p. 7.

²⁸ Denis Stairs, fascicule 40, p. 6.

²⁹ David Bercuson, fascicule 40, p. 3.

³⁰ Lewis MacKenzie, fascicule 39, p. 3.

l'OTAN, nous allons devoir augmenter nos engagements militaires. À cet égard, il ne s'agit pas simplement d'augmenter les effectifs, mais aussi de savoir s'adapter au rythme rapide du perfectionnement du matériel militaire et de fournir des unités bien équipées et entraînées capables de travailler d'égal à égal avec les Américains et d'autres forces. Beaucoup pensent encore que « contribution matérielle » et influence vont de pair.

Conclusions

Durant ses quarante premières années d'existence, l'OTAN a évolué, mais elle a toujours été fidèle aux objectifs initiaux de la Charte de Washington. Le Canada a vu son rôle décliner, surtout dans le domaine militaire, mais l'objectif fondamental est demeuré le même : contribuer à assurer la sécurité de tous les membres de l'Alliance contre la menace des pays du Pacte de Varsovie. Alors que la guerre froide tirait à sa fin, l'Europe a entrepris une série de transformations radicales qui ont engendré un nouvel équilibre de la sécurité et remis en question la pertinence de l'OTAN. En même temps, des pressions économiques et sociales dans presque tous les pays occidentaux ont entraîné un nouvel examen des dépenses de défense et abouti très souvent à des réductions importantes des budgets militaires. Ce fut certainement le cas au Canada.

La fin des années 80 a marqué le début de la fin de l'« ancienne » OTAN. Les années 90 ont signifié l'amorce des efforts soutenus en vue de reconstruire l'Alliance dont il est question au chapitre III. En examinant la situation du Canada dans le contexte de l'« ancienne » OTAN, le Comité a pu mieux comprendre les changements survenus depuis, ainsi que les défis auxquels font face aujourd'hui l'OTAN et le Canada.

Chapitre III : La « nouvelle » OTAN

Au chapitre II, nous avons fait l'historique de l'OTAN depuis sa création en 1949 jusqu'à la fin de la guerre froide. Nous allons maintenant nous pencher sur la transformation de sa raison d'être et de son mode de fonctionnement, qui a suivi les bouleversements en Europe après la guerre froide et qui se poursuit encore aujourd'hui. Nous allons voir, essentiellement, que l'OTAN a dû renoncer à sa mission originale – soit la défense collective contre une attaque des pays du Pacte de Varsovie – et se doter d'un nouvel ensemble d'objectifs pour pouvoir continuer à jouer un rôle utile.

Parmi les questions qui seront abordées dans le présent chapitre, il y a le nouveau concept stratégique annoncé en 1999, les opérations « hors zone » et l'augmentation du nombre des États membres. Nous aborderons brièvement la question de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), dont nous discuterons plus en détail au chapitre VII. Enfin, nous nous arrêterons ici à la question fondamentale du rôle futur du Canada au sein de l'OTAN. Le chapitre IV expose plus en détail certaines grandes questions d'ordre juridique, tandis que le chapitre V examine le rôle de l'OTAN au Kosovo, qui a marqué un tournant dans l'évolution de la « nouvelle » Alliance.

La fin de la guerre froide

La fin de la guerre froide a apporté ce que l'on a désigné comme le « dividende de la paix ». Nombreux sont ceux qui croyaient que l'OTAN devrait être démantelée : l'Alliance n'était plus nécessaire, affirmait-on, puisque la menace commune pour l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord avait disparu et qu'il était maintenant question de sécurité mondiale. Les « problèmes de paix », comme les conflits ethniques, le séparatisme, le crime international et le trafic de stupéfiants, étaient principalement considérés comme des conflits internes. Dans la mesure où ils exigeaient une concertation internationale, ils pouvaient et devraient être réglés par les Européens par l'intermédiaire d'un organisme européen comme la Communauté européenne elle-même, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou une Union de l'Europe occidentale (UEO) efficace³¹. En outre, on craignait à l'époque que l'appui prêté par la population et le gouvernement à l'OTAN ne s'effrite aux États-Unis et au Canada.

Pour continuer d'exister, l'Alliance devait réexaminer en profondeur ses objectifs. Un certain nombre d'idées comportant un changement radical ont surgi au cours des discussions publiques dès le départ, y compris l'élimination de l'Alliance et l'exercice de ses responsabilités militaires par une organisation de sécurité européenne comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. De tels arguments ont été présentés surtout par des universitaires, des ONG et d'autres observateurs de l'extérieur. Au sein de l'Alliance, la portée du débat a été plus restreinte, la question principale étant

³¹ L'idée d'une union pour la défense européenne remonte au Traité de Bruxelles du 17 mars 1948; l'Union de l'Europe occidentale a été créée en 1954. Voir, au sujet de l'histoire de l'UEO, François de Rose, « A European Pillar in the Alliance », sous la dir. de Susan Eisenhower, *NATO at Fifty* (Washington : Center for Political and Strategic Studies, 1999).

de savoir comment utiliser au mieux les capacités existantes et éventuelles de l'OTAN compte tenu de l'évolution des besoins de l'Europe en matière de sécurité. Le débat a opposé, d'une part, ceux qui préféraient que l'OTAN s'en tienne à son rôle traditionnel d'organisation de défense collective et, d'autre part, ceux qui revendiquaient pour elle un rôle plus vaste, y compris la sécurité paneuropéenne. La discussion en est naturellement venue à porter sur l'augmentation du nombre des États membres et sur d'autres mécanismes devant permettre de resserrer les liens de l'OTAN avec les anciens membres du Pacte de Varsovie³².

Cependant, au lieu de s'étioler, l'OTAN a au contraire entrepris de se réinventer en se fixant de nouveaux objectifs, plus pertinents. Ce faisant, elle a soulagé la Communauté européenne – devenue par la suite l'Union européenne – du fardeau d'élaborer une véritable politique étrangère et de défense commune au moment même où elle s'affairait à resserrer ses liens économiques. Le renouvellement de l'OTAN a aussi aidé à procurer un sentiment de sécurité à la Russie, qui désormais ne serait plus confrontée à des actes d'hostilité irréfléchis le long de ses frontières occidentales. Par ailleurs, la crainte en Europe de l'Ouest et en Russie d'une Allemagne réunifiée s'est apaisée, tandis que le maintien de l'OTAN comme alliance a contribué à la sécurité et à l'espoir en Europe centrale et orientale.

Bien que les témoins entendus par le Comité aient convenu qu'il serait prématuré de juger de l'issue de ce processus, ils ont reconnu que **l'OTAN avait cessé d'être ce qu'elle avait jadis été : une organisation essentiellement axée sur la défense collective de ses membres dans l'éventualité d'une attaque militaire**³³. **L'OTAN est effectivement une organisation de sécurité européenne ayant une gamme croissante de fonctions et de responsabilités et une approche de plus en plus proactive du maintien de la sécurité, dans le cadre à la fois d'opérations militaires « hors zone » et d'activités non militaires.** Elle n'a pas renoncé à ses responsabilités traditionnelles, mais celles-ci s'inscrivent désormais dans une gamme élargie de fonctions qui a récemment trouvé son expression dans le nouveau concept stratégique rendu public à Washington le 24 avril 1999, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'OTAN.

Refaçonner l'OTAN

Lorsque la désintégration de la Yougoslavie a débuté – par des déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie le 25 juin 1991 – il est vite devenu clair que les Européens étaient loin d'être prêts à faire face à de telles crises, soit en formant une alliance temporaire soit en ayant recours à l'une de leurs organisations, par exemple l'UEO. Par la même occasion, force leur fut de constater que la construction d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) efficace nécessiterait des années de dur labeur.³⁴

Par conséquent, l'OTAN a entrepris de combler le vide. Dès 1991, les États membres ont commencé à redéfinir son rôle, à réorganiser sa structure de commandement et à

³² David Long, fascicule 33, p. 1–13.

³³ Denis Stairs, fascicule 40, p. 4.

³⁴ Le chapitre VII porte sur l'IESD.

augmenter le nombre de membres. L'Alliance allait cesser de s'intéresser uniquement à la défense des pays de sa « région », c'est-à-dire les pays tenus par l'article 5 du traité de 1949 d'assurer une défense commune. Elle allait plutôt se préoccuper du maintien de la paix à l'intérieur des États souverains situés aux frontières de la région de l'OTAN ; cela signifiait qu'elle devait essayer de s'occuper des causes ethniques, économiques et politiques des conflits à l'intérieur de ces États. Autrement dit, l'OTAN s'est donné un nouveau rôle de maintien de la paix – ou de rétablissement de la paix.

À la réunion qu'ils ont tenue à Rome en 1991, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont convenu que :

Les risques pour la sécurité des Alliés sont moins susceptibles de résulter d'une agression calculée contre leur territoire que des conséquences négatives de troubles attribuables aux graves difficultés économiques, sociales et politiques, y compris des conflits ethniques et des revendications territoriales, auxquelles sont confrontés de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. Les tensions qui peuvent en résulter, dans la mesure où elles demeurent limitées, ne devraient pas menacer directement la sécurité et l'intégrité territoriale des membres de l'Alliance. Elles pourraient cependant déboucher sur des crises nuisibles à la stabilité de l'Europe, voire sur des conflits armés auxquels pourraient être mêlées des puissances de l'extérieur, ou déborder dans des pays de l'OTAN, et avoir ainsi une incidence directe sur la sécurité de l'Alliance.³⁵

Au cours des huit années qui ont suivi, le caractère de l'OTAN a changé. Oui, l'Alliance devait continuer à exercer son ancienne fonction, qui consistait à assurer la défense collective de ses membres, mais sa préoccupation principale serait désormais la sécurité générale de ses membres et de leurs voisins. Elle mettrait au premier plan les conditions existant dans les États de « l'étranger proche », c'est-à-dire les États frontaliers non-membres. Elle devait, pour accroître la sécurité, entretenir des relations amicales avec les pays « hors zone » s'étendant à l'est de ses frontières. Le Partenariat pour la paix a donc été lancé en 1994. Le Conseil de coopération OTAN-Russie a été créé pour promouvoir le respect mutuel et la bonne entente avec la Russie. En outre, il fut décidé d'élargir la zone de l'OTAN en admettant dans ses rangs certains pays d'Europe de l'Est. C'est ainsi que, le 12 mars 1999, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en sont devenues membres.

« L'étranger proche » oriental a toujours été et demeure un sujet de profonde inquiétude pour les membres de l'OTAN, et ce, pour deux raisons. Premièrement, les conflits dans les pays de « l'étranger proche », qu'ils soient attribuables à des hostilités raciales, ethniques ou religieuses, à des systèmes économiques désuets ou à un mauvais gouvernement, risquent, a-t-on toujours cru, d'exploser et de s'étendre, d'où de graves répercussions pour l'Europe de l'Ouest, voire même pour le Canada et les États-Unis. Deuxièmement, étant donné l'intensité des animosités dans ces pays et la tendance pour leurs dirigeants politiques à exploiter ces animosités, les conflits qui y surgissent ont

³⁵ Rome, novembre 1991, paragr. 9.

toujours été et demeurent susceptibles de se solder par de graves violations des droits de la personne³⁶.

Un rôle nouveau et plus vaste pour l'OTAN

À la réunion du cinquantième anniversaire tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont réaffirmé leur engagement à l'égard d'un rôle qui va bien au-delà de la défense militaire. Ayant reconnu que, dès sa création, l'Organisation devait servir non seulement de coalition contre un ennemi commun, mais aussi d'alliance au service de la paix et de la stabilité dans la région euro-atlantique, les dirigeants ont déclaré ceci :

L'objectif essentiel et immuable de l'Alliance, tel qu'il est énoncé dans le Traité de Washington, consiste à sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires. Sur la base des valeurs communes que constituent la démocratie, les droits de l'homme et le règne du droit, l'Alliance s'attache depuis sa création à assurer un ordre pacifique juste et durable en Europe. Elle poursuivra sur cette voie. La réalisation de ce dessein peut être compromise par des crises et des conflits affectant la sécurité de la région euro-atlantique. C'est pourquoi l'Alliance non seulement veille à la défense de ses membres mais contribue à la paix et à la stabilité dans cette région.³⁷

En analysant le rôle de l'OTAN, les dirigeants ont insisté sur sa détermination à assurer la sécurité de ses membres par des moyens qui vont bien au delà des préoccupations de la guerre froide : « L'Alliance est au coeur des efforts déployés pour établir de nouvelles formes de coopération et de compréhension mutuelle à travers la région euro-atlantique, et elle s'est engagée en faveur de nouvelles activités essentielles favorisant l'instauration d'une stabilité plus large »³⁸.

L'OTAN et les interventions humanitaires

La Déclaration de Washington a aussi consolidé la position de l'OTAN relativement aux objectifs humanitaires, faisant ressortir, par exemple, les efforts qu'elle avait déployés en ex-Yougoslavie : « [L'Organisation] montre la profondeur de cet engagement par ses efforts visant à mettre fin aux immenses souffrances humaines engendrées par le conflit dans les Balkans »³⁹.

Les dirigeants ne considèrent pas non plus ce travail comme facile ni comme susceptible de prendre fin sous peu. Ils sont conscients de la complexité du nouveau maintien de la paix et de la difficulté d'empêcher des conflits locaux de dégénérer en épidémies et de s'étendre bien loin de leurs points de départ.

La sécurité de l'Alliance reste exposée à des risques militaires et non militaires très divers, qui viennent de plusieurs directions et sont souvent difficiles à prévoir. Ces

³⁶ Voir le chapitre VII.

³⁷ Washington, 23-24 avril, 1999; paragr. 6.

³⁸ *Ibid.*, paragr. 12.

³⁹ *Ibid.*, paragr. 3.

risques comprennent l'incertitude et l'instabilité dans la région euro-atlantique et alentour, et la possibilité de voir se produire à la périphérie de l'Alliance des crises régionales, susceptibles d'évoluer rapidement. Certains pays de la région euro-atlantique et alentour sont confrontés à de graves difficultés économiques, sociales et politiques. Des rivalités ethniques et religieuses, des litiges territoriaux, le caractère inadéquat ou l'échec des efforts de réforme, des violations des droits de l'homme et la dissolution d'États peuvent conduire à une instabilité locale et même régionale. Les tensions qui en résulteraient pourraient déboucher sur des crises mettant en cause la stabilité euro-atlantique, engendrer des souffrances humaines, et provoquer des conflits armés. De tels conflits pourraient affecter la sécurité de l'Alliance par exemple en s'étendant à des pays voisins, y compris à des pays de l'OTAN, et pourraient également affecter la sécurité d'autres États.⁴⁰

Il ne fait aucun doute que les divers membres de l'Alliance envisagent différemment les répercussions de son nouveau rôle; pourtant, ils ont uni leurs efforts pour collaborer à la mission en Yougoslavie et au Kosovo, qu'ils citent comme exemple du nouveau style de maintien de la paix de l'OTAN.

Le nouveau concept stratégique

Le nouveau concept stratégique révisé officiellement la mission de défense collective de l'OTAN issue de la guerre froide pour en faire une organisation qui, pour reprendre les termes du Secrétaire général de l'époque, M. Javier Solana, garantira la sécurité en Europe et assurera la défense des valeurs démocratiques « à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières ». La nouvelle stratégie n'est guère différente de celle adoptée en 1991 quand l'Union soviétique existait encore, spécialement en ce qui concerne la politique en matière d'armes nucléaires, mais le nouveau texte sanctionne officiellement l'intervention de l'OTAN en dehors de son territoire. L'Alliance réaffirme aussi sa politique de « porte ouverte » à l'égard de l'adhésion éventuelle de nouveaux membres, mais a choisi de n'en nommer aucun pour le moment⁴¹.

Dans le nouveau concept stratégique, c'est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui assume la principale responsabilité en matière de paix et de sécurité internationales, mais l'action de l'Alliance n'est pas pour autant subordonnée à son approbation. **Afin de tenir compte de l'élargissement du mandat de l'Alliance, qui lui permet maintenant d'intervenir à des fins qui ne sont pas purement défensives (ce qui suppose que l'intervention doit nécessairement faire suite à une attaque), on a supprimé dans le nouveau concept stratégique une phrase qui y figurait en 1991, où l'on disait que l'OTAN était « une alliance purement défensive » et qu'elle « n'utiliserait jamais aucune de ses armes sauf en cas de légitime défense »⁴².** Inutile de dire qu'il aurait

⁴⁰ *Ibid.*, paragr. 20.

⁴¹ Wade Boese, « NATO Unveils Strategic Concept at 50th Anniversary Summit », *Arms Control Today*, avril-mai 1997, p. 1.

⁴² *Ibid.*

été difficile, dans ce contexte, de réclamer un accroissement des activités « hors zone »⁴³.

Malgré les efforts de certains pays, comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne, la participation des États membres aux nouvelles formes d'intervention de sécurité de l'OTAN demeure à la discrétion de chacun (tout comme d'ailleurs leur participation aux missions de maintien de la paix de l'ONU). Voilà qui va à l'encontre de l'article 5 du Traité de Washington, qui exige que les membres se viennent en aide mutuellement lorsqu'ils sont la cible d'une attaque.

Sanctions « hors zone »

Les membres de l'OTAN doivent aussi « sauvegarder les intérêts de sécurité communs » et être prêts à intervenir dans la gestion des crises et les opérations d'intervention en cas de crises, y compris en dehors du territoire de l'Alliance⁴⁴. Sur ce point-là, à tout le moins, il semble, d'après des observateurs, que les États-Unis se soient rendus aux arguments de certains de leurs alliés. Avant le sommet, les États-Unis espéraient que l'OTAN se donnerait un mandat élargi lui permettant de réagir à un vaste éventail de menaces qui pourraient éventuellement peser sur des valeurs et des intérêts communs, sans préciser de limite géographique aux opérations de l'Alliance. Finalement, la formulation du concept stratégique reflète plus fidèlement les vues des membres européens de l'OTAN, précisant une sphère d'intérêts dans la « région euro-atlantique » et parlant de l'éventualité de crises qui se produiraient « à la périphérie de l'Alliance »⁴⁵.

Qu'entend-on exactement par « région euro-atlantique »? Il importe de savoir qu'il n'existe aucun consensus clair sur cette question. La plupart des membres considèrent que les Balkans sont inclus, mais seule la France estime que l'Afrique du Nord en fait partie, tandis que les Allemands incluent volontiers les pays du flanc est. En règle générale toutefois, les Européens considèrent les régions en question comme étant proches de leurs frontières - ou, à tout le moins, de leurs intérêts.

Si l'énoncé du nouveau concept stratégique est bien loin du mandat que recherchait initialement Washington, qui aurait préféré un texte appuyant davantage les opérations en dehors de l'Europe (comme celles en Iraq, par exemple), il reste que les États-Unis ne trouveront pas ce texte indûment restrictif lorsque leurs intérêts nationaux seront en jeu. Immédiatement après la publication du nouveau concept stratégique, Washington a affirmé que la question de savoir où l'OTAN peut intervenir en dehors de ses frontières ne relevait pas de considérations géographiques⁴⁶.

⁴³ Ainsi, le nouveau concept stratégique maintient l'engagement de défense mutuelle prévu à l'article 5 du Traité de Washington, mais offre de nouveaux moyens d'assurer la sécurité en ouvrant la voie aux interventions humanitaires à l'extérieur des frontières de l'OTAN. Comme l'expérience au Kosovo l'a démontré, ces notions ne sont pas toujours clairement différenciées dans les différentes raisons invoquées par les pays membres de l'OTAN pour justifier une intervention.

⁴⁴ Boese.

⁴⁵ Nicola Butler, « NATO at 50: Papering Over the Cracks », *Opinion and Analysis*, juin 1999, p. 4.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 5.

D'ailleurs, après la campagne aérienne contre la Yougoslavie, le président Clinton a de nouveau répété que les États-Unis considéraient que l'OTAN avait un rôle à jouer bien au-delà de ses frontières actuelles. Lors d'une visite au Kosovo le 22 juin 1999, Clinton aurait dit que l'OTAN pourrait intervenir ailleurs, en Afrique ou en Europe centrale, pour lutter contre la répression⁴⁷. Cela ne devrait étonner personne. Les États-Unis, en tant que puissance mondiale, ont des intérêts et des responsabilités d'envergure mondiale et, pour eux, la notion d'externalité n'est pas restrictive. Pour ce pays du moins, la région euro-atlantique est un concept d'envergure mondiale.

Politique relative aux armes nucléaires

Dans le contexte du nouveau concept stratégique, l'Alliance maintient que les « armes nucléaires apportent une contribution unique en rendant incalculables et inacceptables les risques que comporterait une agression contre l'Alliance ». On qualifie d'« extrêmement improbables » les circonstances dans lesquelles on pourrait avoir à envisager le recours à l'arme nucléaire, et les forces nucléaires et conventionnelles de l'OTAN seront maintenues au « niveau minimum suffisant ». En outre, bien que l'on considère comme « hautement improbable » une agression conventionnelle de grande envergure dirigée contre l'Alliance, le concept stratégique précise néanmoins que « la possibilité de l'apparition d'une telle menace à long terme existe [toujours] »⁴⁸.

Par la suite, l'OTAN a entendu les appels du Canada et de l'Allemagne, qui réclamaient une révision de sa politique nucléaire. Elle a chargé son Comité politique principal de s'en occuper et d'en rendre compte aux ministres d'ici décembre 2000.

L'OTAN et l'Union européenne

Le Sommet de Washington s'est aussi efforcé de prévoir l'élaboration d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Alors que le concept stratégique reprenait les vues traditionnelles de l'OTAN sur le sujet, le Communiqué du Sommet, lui, est allé beaucoup plus loin. Le premier précisait simplement que l'OTAN aiderait les alliés européens à agir par eux-mêmes, les moyens de l'OTAN étant mis à la disposition de l'Union européenne de l'Ouest (UEO) au besoin et avec le consentement des membres de l'OTAN⁴⁹.

Dans le Communiqué, on reconnaît la volonté de l'UE d'atteindre une « capacité d'action autonome » et l'on convient d'élaborer davantage le « concept relatif à l'utilisation de moyens de l'OTAN séparables, mais non séparés, pour des opérations dirigées par l'UEO ». Plus loin, le Communiqué réclame l'appui de l'OTAN dans quatre domaines principalement : la planification, le transport de charges lourdes, le commandement et le contrôle, et le renseignement.

Le Conseil européen a réaffirmé son intention de donner suite à l'IESD lors de son Sommet de Cologne le 3 juin 1999. Il a convenu que l'Union européenne « doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Boese, p. 1.

⁴⁹ « Le concept stratégique de l'Alliance », *OTAN*, avril 1999, paragr. 30. Voir également Butler, p. 4.

moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN ». Si l'on s'entend sur ce qui précède, il reste encore bien des détails à régler en ce qui concerne la politique européenne de sécurité et de défense. L'une des questions les plus difficiles est de déterminer comment impliquer de façon satisfaisante les membres de l'UE non alliés et les pays de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE⁵⁰.

L'élargissement de l'OTAN

Enfin, les questions de l'élargissement de l'Alliance et des rapports avec la Russie ont continué de retenir l'attention au Sommet. **La nature de la menace a considérablement changé. Les appréhensions entretenues au sujet d'une possible agression par l'Union soviétique ou par les pays du Pacte de Varsovie, qui ont été au coeur des préoccupations de l'OTAN pendant ses quarante premières années d'existence, ont en grande partie fait place à des inquiétudes suscitées par l'instabilité régnant dans ces mêmes pays.** Ainsi, l'élargissement de l'Alliance et des autres liens peut être perçu comme un moyen d'assurer une plus grande stabilité en permettant indirectement la participation économique de l'Europe de l'Est⁵¹. Les États-Unis ont toujours été d'ardents partisans d'une expansion de l'OTAN, même lorsqu'il n'y avait aucune menace militaire apparente.

En 1999, les dirigeants de l'Alliance ont choisi de refuser le statut de membre aux neuf États aspirants (Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie), tout en précisant que les trois nouveaux membres ne seraient pas les derniers⁵².

Parallèlement, l'Alliance a réitéré la nécessité de maintenir l'engagement de la Russie. Le Communiqué note que les « relations étroites entre l'OTAN et la Russie sont d'une grande importance pour la stabilité et la sécurité dans la région euro-atlantique »⁵³. Il n'est toutefois pas évident pour tout le monde qu'un place suffisante est faite à la Russie.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique

Les bonnes relations avec les anciens membres du Pacte de Varsovie sont soutenues par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). Le Conseil a été créé en 1997 en tant que successeur paneuropéen élargi du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), groupe de pays de l'OTAN et de l'ex-Pacte de Varsovie engagés depuis 1991 dans des discussions relatives à la sécurité et aux plans de défense. Le programme Partenariat pour la paix (PPP), lancé en 1994, rassemble les forces armées de 27 pays en vue d'une formation et d'exercices conjoints et de consultations sur la sécurité. On nous a dit que le CPEA avait concrètement contribué à l'entente mutuelle entre les forces armées des pays participants et à la capacité des membres de l'OTAN et d'autres pays de coordonner leurs

⁵⁰ Butler, p. 4. Voir aussi le *Communiqué du Sommet de Washington*, paragr. 10-11.

⁵¹ Une façon détournée de s'éviter bon nombre des coûts élevés que suppose une expansion de l'Union européenne, notamment au chapitre des subventions agricoles.

⁵² *Arms Control Today*, avril-mai 1999, p. 2.

⁵³ *Communiqué du Sommet de Washington*, 1999, paragr. 27.

efforts pour une variété de rôles, dont le maintien de la paix⁵⁴. En outre, en 1997 était signé l'*Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie*. Cette entente établit les fondements d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et la Russie, habilitant cette dernière à travailler avec l'OTAN dans des domaines d'intérêt commun comme la sécurité nucléaire et le maintien de la paix. Le mécanisme de consultation est le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (CCP).

Le nouveau concept stratégique devait servir de guide en matière de stratégie et de structure des forces pour des années à venir. Cependant, comme son prédécesseur — le concept stratégique de 1991, vite devenu désuet en raison de l'effondrement de l'Union soviétique —, la version actuelle est déjà remise en question depuis l'intervention au Kosovo. L'Alliance et les divers gouvernements sont en train de faire le bilan du Kosovo et d'en évaluer les implications pour la future stratégie de défense et d'approvisionnement.

Considérations futures pour le Canada et l'OTAN

Compte tenu de ce qui précède, une question s'impose : « Quel devrait être le rôle du Canada dans la « nouvelle » OTAN ? ». Cette question en implique d'autres, à savoir : « Devons-nous en fait rester au sein de l'Alliance et, dans l'affirmative, quels devraient être la nature et le niveau de notre engagement ? »

Il est difficile de répondre à ces questions en raison de la nature évolutive de l'OTAN, que nous avons déjà évoquée, et de l'incertitude de l'avenir. L'Identité européenne de sécurité et de défense deviendra-t-elle *de facto* un mécanisme de défense de l'Union européenne? **Les conjectures abondent sur la forme qu'elle prendra, mais il semble certain que l'OTAN continuera d'évoluer et que ces changements auront nécessairement des répercussions importantes sur le rôle du Canada. Le Comité ne pense pas que le Canada devrait quitter l'OTAN; il se pourrait toutefois que la partie européenne de l'OTAN évolue de telle sorte que le Canada finisse par en être exclu.**

Le Canada, les États-Unis et l'Europe partagent des valeurs et un héritage communs⁵⁵. Il est bien connu que le Canada n'a pas d'ennemis héréditaires, mais il a certainement des amis et des alliés de longue date, qui sont pour la plupart nos pairs de l'OTAN. Il est difficile de concevoir un scénario (autre qu'une mission de maintien de la paix traditionnelle) dans lequel le Canada déploierait ses forces outre-mer indépendamment de ses alliés⁵⁶. Compte tenu des liens étroits qui nous unissent à nos amis euro-américains, il serait insensé pour le moment d'envisager d'abandonner une alliance propice à la discussion et à la planification. Le monde évolue, tout comme d'ailleurs les intérêts de sécurité du Canada, et la situation pourrait être tout autre dans quelques années : d'autres alliances régionales pourraient voir le jour dans des régions comme l'Asie-Pacifique, mais dans un avenir prévisible l'OTAN demeurera le grand rempart de notre défense.

⁵⁴ David Long, fascicule 33, p. 10.

⁵⁵ Toutefois, à mesure que la composition de la population canadienne évolue et que nos liens avec le reste du monde s'étendent, l'héritage européen devient un facteur moins prédominant qu'il ne l'a déjà été.

⁵⁶ Il lui faudrait en effet compter sur des véhicules lourds américains pour tout déploiement.

Le défi pour le gouvernement est de faire en sorte que la voix du Canada soit entendue lorsque l'Alliance prend des décisions. Si les Canadiens ne peuvent pas voir que leur investissement dans la sécurité militaire et que les opérations de l'Alliance comme celle du Kosovo leur assurent une influence sur les orientations plus vastes de la politique de l'Alliance, alors ils commenceront à s'interroger au sujet de notre engagement et à y voir l'expression dépassée d'une politique désuète.

Conclusions et recommandations

L'OTAN a cessé d'être ce qu'elle était jadis, c'est-à-dire une organisation essentiellement axée sur la défense collective de ses membres dans l'éventualité d'une attaque militaire. Elle est devenue une organisation de sécurité européenne ayant une gamme croissante de fonctions et de responsabilités et une approche de plus en plus proactive du maintien de la sécurité, dans le cadre à la fois d'opérations militaires « hors zone » et d'activités non militaires. La « nouvelle » OTAN continue d'évoluer et il est difficile de prévoir quelle forme elle prendra dans l'avenir.

Entre-temps, le rôle du Canada au sein de l'OTAN a diminué au fil des ans. La croissance de l'Union européenne et la récente expansion de l'Alliance ne sont évidemment pas étrangères à ce phénomène. L'expérience du Kosovo nous a rappelé que notre pays n'a pas au sein de l'OTAN le niveau d'influence en matière de prise de décisions auquel les Canadiens pourraient s'attendre. Notre contribution militaire à l'OTAN décline depuis de nombreuses années et, quel que soit le niveau de compétence de notre personnel, la taille de notre budget de défense est telle que nous sommes perçus par de nombreux interlocuteurs de l'extérieur comme un pays qui ne fait pas sa part au sein de l'Alliance. De telles affirmations ont de quoi choquer, étant donné que l'engagement long de près d'un siècle du Canada vis-à-vis de la sécurité en Europe occidentale n'a jamais été reconnu sur le plan militaire ni ne s'est traduit par un resserrement des liens économiques, comme on s'y attendait à l'époque où l'article 2 de la Charte a été rédigé.

L'expansion récente de l'OTAN et les perspectives d'expansion future ont de quoi inquiéter; le Comité a recueilli des témoignages partagés à ce propos. Il semble toutefois clair que, quel que soit le bien-fondé de l'expansion, on n'en a pas suffisamment analysé les conséquences pour le Canada. L'adjonction de trois nouveaux membres, trois nouveaux alliés, s'est faite presque sans débat au Sénat et à la Chambre et n'a suscité pratiquement aucun débat public⁵⁷.

Il faut s'attendre à tout le moins à ce que la poursuite de l'expansion comporte des défis au chapitre de la prise de décisions et de l'administration interne au sein de l'OTAN. Compte tenu des perspectives d'expansion future, les Canadiens doivent être tenus davantage au courant des implications d'une telle situation et participer davantage à toute nouvelle décision, ce qui pourrait se faire par le truchement d'un débat au Sénat et à la Chambre des communes.

En définitive, le Comité en arrive à la conclusion que l'OTAN importe toujours pour le Canada. Malgré l'incertitude entourant la « nouvelle » OTAN et les effets de l'Identité

⁵⁷ Voir le chapitre VIII où il est question du rôle du Parlement.

européenne de sécurité et de défense (voir ci-après), la poursuite de l'engagement du Canada vis-à-vis de la sécurité européenne dans le contexte de l'OTAN représente un complément nécessaire à sa relation avec les États-Unis en matière de sécurité et de défense de l'Amérique du Nord. Notre investissement dans l'Alliance et nos contributions aux activités de l'OTAN devraient donner au Canada voix au chapitre et lui permettre d'exprimer ses valeurs de manière à influencer sur la prise de décisions en Occident, même lorsque ses propres intérêts ne sont pas directement menacés. C'est là un objectif légitime de notre politique étrangère et un investissement judicieux de nos ressources.

Les intérêts du Canada en matière de sécurité ne doivent pas reposer sur des concepts datant de 1949. Nous avons un intérêt dans la sécurité de l'Europe, qui doit s'exprimer en termes logiques à la fois pour le Canada et pour l'Europe d'aujourd'hui. Notre contribution à la sécurité collective - qui est de toute évidence la voie à suivre pour un pays comme le nôtre - doit être perçue comme utile et pertinente par nos partenaires de l'Alliance et par les Canadiens.

Recommandations

- 1) Que le gouvernement du Canada veille à ce que tous les membres de l'Alliance , y compris le Canada, soient pleinement et convenablement consultés avant un déploiement « hors zone » des forces de l'OTAN et, s'il estime que la question n'a pas été pleinement débattue, qu'il remette sérieusement en question la participation du Canada à l'opération.**
- 2) Que toute intervention du Canada dans les opérations de l'OTAN soit assortie d'une participation claire et significative de celui-ci à la prise de décisions au sein de l'Alliance.**

Chapitre IV : La « nouvelle » OTAN – Questions d'ordre juridique

Au cours des dernières années, mais surtout dans le sillage du conflit kosovar, trois grandes questions ont été soulevées à propos de la « nouvelle » OTAN. Premièrement, on s'est demandé si l'OTAN devait s'engager dans des opérations « hors zone » (c'est-à-dire à l'extérieur du territoire des États membres) et, dans l'affirmative, dans quelle mesure elle devait le faire. Deuxièmement, on s'est interrogé à maintes reprises sur le fondement juridique d'opérations telles que les missions de maintien de la paix et d'intervention d'urgence, qui ne découlent pas des obligations de défense mutuelle définies à l'article 5 du *Traité de l'Atlantique Nord* de 1949. Troisièmement, la possibilité d'une action unilatérale, c'est-à-dire non sanctionnée par les Nations Unies, s'est posée avec acuité après la campagne de Kosovo. Il faut donc se demander comment l'Alliance doit réagir lorsque son intervention s'oppose au veto d'un ou de plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les opinions sur ces questions divergent beaucoup entre les pays membres de l'OTAN et à l'intérieur de ceux-ci. Les États-Unis et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni ont tendance à prôner une Alliance robuste et vaste qui, en plus de sa fonction de base en tant qu'organisme de défense mutuelle, pourrait au besoin mener des interventions militaires quasiment n'importe où au monde, si ses intérêts étaient menacés. De plus, les États-Unis ont parfois laissé entendre que l'autorisation préalable de l'ONU n'était pas nécessaire pour donner un fondement juridique à de telles interventions. D'autres membres de l'Alliance, notamment la France, semblent préférer que l'Alliance demeure à l'intérieur de ses frontières et que les opérations ne découlant pas de l'article 5 ne soient entreprises qu'avec l'autorisation du Conseil de sécurité, mais ce point de vue est loin d'être partagé par tous.

Pour ce qui est de la zone d'intervention, le nouveau concept stratégique de l'Alliance, adopté au sommet d'avril 1999, indique clairement que la zone euro-atlantique est le principal point de mire de l'OTAN. Pourtant, on peut interpréter le document comme une justification d'opérations de l'Alliance au-delà de cette zone, à condition que de telles opérations soient liées à la paix et à la stabilité dans la zone euro-atlantique.

Même si le nouveau concept stratégique semble appeler une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU ou, à tout le moins, un mandat de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la récente intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie - l'« opération Force alliée » - porte à croire que l'Alliance est disposée, dans certains cas, à mener des opérations militaires sans autorisation du genre.

Membre fondateur de l'Alliance de l'Atlantique Nord, le Canada s'est vigoureusement engagé à maintenir la paix et la sécurité en Europe. Mais il est aussi membre fondateur et un ardent défenseur de l'ONU, de même qu'un chef de file dans les efforts visant à faire avancer les causes de la paix et des droits de la personne par la voie du droit international. Il y a longtemps que ces principes sous-

tendent la politique étrangère canadienne. Par conséquent, le Canada a à cœur les rapports entre l'OTAN et l'ONU.

La légalité des opérations « hors zone »

Le droit international s'intéresse davantage à *ce que font* les États ou groupes d'État qu'aux *endroits* où leurs interventions ont lieu. De plus, ni le traité fondateur de l'OTAN ni la Charte de l'ONU n'interdisent à l'Alliance de mener des opérations « hors zone ».

Le Traité de Washington

Bien que l'article 10 du *Traité de l'Atlantique Nord* de 1949 (Traité de Washington) limite les nouvelles adhésions à l'OTAN aux États européens, le Traité ne prévoit aucune restriction géographique pour ce qui est des interventions de l'Alliance. Sur le plan opérationnel, le Traité de Washington ne porte véritablement que sur la défense collective en réponse à une agression externe. Ce rôle opérationnel suppose implicitement la conduite d'opérations militaires dans le territoire des États membres ou de pays alliés ou coopérants, ainsi que dans le territoire ennemi ou occupé par l'ennemi.

La Charte de l'ONU

L'autre principale source de droit international pertinent est la Charte des Nations Unies. Le chapitre VIII de cette charte traite des « accords régionaux » tels que l'OTAN.

- ^a Le paragraphe 52(1) reconnaît la légitimité de ces organismes régionaux et de leur participation à des opérations de maintien de la paix et de la sécurité internationales lorsque ces opérations « se prêtent à une action de caractère régional ».
- ^a En vertu du paragraphe 53(1), le Conseil de sécurité de l'ONU est tenu « s'il y a lieu » de recourir à de tels organismes régionaux pour mener à bien des actions coercitives découlant du chapitre VII de la Charte (« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »).

Rien dans la Charte n'interdit aux organismes militaires régionaux d'intervenir en dehors de leur région. Au plus, il semblerait que la Charte accorde au Conseil de sécurité la possibilité d'exclure la participation d'un organisme régional à une action coercitive.

La légalité des opérations ne découlant pas de l'article 5

Encore plus fondamentale, du point de vue juridique, que la question du territoire sur lequel l'OTAN peut intervenir est celle de savoir si l'Alliance est confinée à des mesures de *défense* collective, ou si elle peut entreprendre des opérations appuyant la sécurité des populations de façon plus générale. En particulier, l'OTAN est-elle légalement habilitée à intervenir dans les affaires des États non-membres et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances? De telles interventions ne découleraient pas de l'article 5.

Le Traité de Washington

Comme nous l'avons déjà signalé, l'article 5 est l'essence même du Traité de Washington. En voici le texte :

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles (...) assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt (...) telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Au cours de la dernière décennie, l'OTAN a assumé des fonctions militaires additionnelles. Dans le concept stratégique de l'OTAN adopté en avril 1999, la *gestion des crises* et les *interventions d'urgence* ayant trait à la sécurité et à la stabilité dans la zone euro-atlantique figurent parmi les cinq « tâches de sécurité fondamentale » de l'Alliance.⁵⁸ Il pourrait s'agir d'opérations de maintien de la paix ou d'autres interventions menées sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU ou de l'OSCE.

À proprement parler, le Traité de Washington n'autorise aucun autre type d'opération militaire que l'autodéfense collective prévue à l'article 5⁵⁹. Toutefois, le fait que l'OTAN puisse mener des opérations qui ne découlent pas du traité sur lequel repose l'Alliance signifie non pas que de telles opérations sont illégales, mais qu'un État membre n'est pas tenu d'y participer.

C'est ce que reconnaît effectivement le nouveau concept stratégique de l'OTAN, qui stipule que l'Alliance mènera de telles opérations par consensus et au cas par cas, et que la participation à de telles opérations demeure « soumise aux décisions que prendront les États membres conformément à leur constitution nationale ». Autrement dit, contrairement à l'obligation qu'impose l'article 5 de défendre un allié de l'OTAN en cas d'agression, l'engagement dans une intervention ne découlant pas de l'article 5 n'est pas implicite dans la ratification du Traité de Washington.

L'Alliance a déjà participé à un certain nombre d'opérations ne découlant pas de l'article 5 dans les efforts de maintien de la paix en ex-Yougoslavie⁶⁰. À l'exception de l'intervention contre la Serbie dans le conflit au Kosovo, toutes ces opérations avaient été approuvées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

⁵⁸ Les trois autres sont la sécurité, la consultation, la dissuasion et la défense.

⁵⁹ Même si certains avancent que l'article 4 pourrait être une autre source de justification, le texte de cet article stipule simplement que les membres de l'OTAN sont tenus de se consulter lorsque l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'un d'entre eux est menacée.

⁶⁰ Il s'agissait de la mise en application par les forces maritimes de l'embargo sur les armes et des sanctions imposées par l'ONU (1992-1996); de la mise en application de la zone d'exclusion aérienne et de l'appui aérien rapproché accordé à la Force de protection de l'ONU (FORPRONU) en Bosnie-Herzégovine (1993-1995), de la Direction de la Force internationale (IFOR) pour faciliter la mise en œuvre du plan de paix pour la Bosnie (1995-1996); de la direction de la mission subséquente, d'ampleur réduite, soit la Force de stabilisation (SFOR), qui est demeurée en Bosnie-Herzégovine après les élections (de 1996 à ce jour); et, plus récemment, de la direction de la force multinationale de maintien de la paix (KFOR) au Kosovo (de juin 1999 à ce jour).

La Charte de l'ONU

L'OTAN et la Charte

La Charte des Nations Unies est un document spécial en droit international. En plus de fixer les règles d'appartenance et les procédures institutionnelles d'une organisation internationale, elle constitue une déclaration des normes fondamentales du droit international qui sont de portée universelle. Tous les États membres de l'OTAN sont également membres des Nations Unies et sont donc explicitement tenus de respecter les modalités de la Charte.

Pour que les opérations de l'OTAN soient valides en vertu du droit international, elles doivent être compatibles avec la Charte des Nations Unies. L'article 7 du Traité de Washington stipule en effet que les obligations des États membres de l'Alliance sont assujetties à celles énoncées dans la Charte et à l'autorité supérieure du Conseil de sécurité pour les questions ayant trait à la paix et à la sécurité internationales. La soumission à l'autorité de la Charte des Nations Unies et du Conseil de sécurité est réaffirmée dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN.

La Charte de l'ONU et le recours à la force

Parmi les normes de droit international que reprend la Charte, la priorité est de toute évidence accordée aux questions touchant la paix et la sécurité internationales et, en particulier, à l'objectif de faire cesser les guerres d'agression en limitant strictement le recours à la force entre États.

La règle fondamentale pour ce qui est du recours à la force entre États est énoncée à l'article 2 de la Charte :

2(3) Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

2(4) Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

La Charte n'admet que deux exceptions explicites à cette interdiction générale du recours à la force entre États membres : le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, contre une agression armée, et les mesures de coercition prises dans le but d'écarter une menace à la paix et à la sécurité internationales.

La légitime défense contre une agression armée est un concept relativement simple et, puisqu'il s'agit d'un « droit naturel » des États membres, toute mesure en ce sens peut être prise, en vertu de l'article 51, sans l'autorisation de l'ONU, mais elle doit toutefois être signalée au Conseil de sécurité.

Les mesures coercitives relèvent du Conseil de sécurité, auxquelles le paragraphe 24(1) confie la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées, la Charte

donne au Conseil divers pouvoirs pour remédier au problème, y compris le recours à la force des armes. Ces pouvoirs sont énoncés au chapitre VII (articles 39 à 51) de la Charte. L'article 39 stipule qu'il appartient au Conseil de sécurité de déterminer s'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, et qu'il lui revient, si c'est le cas, de recommander les mesures correctives à prendre ou d'en décider, conformément aux articles 41 et 42. L'article 41 prévoit des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force, soit des sanctions économiques ou des embargos. Lorsque le Conseil de sécurité juge ces mesures inadéquates, l'article 42 l'autorise à faire appel aux forces armées pour entreprendre toute action qu'il juge nécessaire au maintien et au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. L'article 25 oblige tous les membres des Nations Unies à accepter et à appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

L'article 52 de la Charte reconnaît expressément la légitimité d'organismes de sécurité régionaux comme l'OTAN. L'existence de pactes régionaux est également prise implicitement en considération dans l'article 51, qui affirme que les États membres ont un droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective. Toutefois, alors que l'article 53 oblige le Conseil de sécurité à tenter d'obtenir l'aide des organismes régionaux pour faire appliquer des mesures coercitives prises en vertu du chapitre VII, la Charte ne leur donne aucun pouvoir spécial. En fait, le paragraphe 53(1) interdit expressément à ces organismes régionaux d'entreprendre toute action coercitive sans l'autorisation du Conseil de sécurité.

Ainsi, la Charte des Nations Unies autorise clairement, et même encourage, la participation d'organismes régionaux comme l'OTAN à des actions coercitives menées en vertu de la Charte — à condition toutefois que ces organismes soient mandatés par le Conseil de sécurité. En outre, comme la Charte ne réglemente que les interventions militaires entre États, elle ne s'oppose en rien à la participation de l'OTAN à des opérations de maintien de la paix traditionnelles⁶¹ ni à tout autre déploiement consensuel de troupes. De telles opérations n'ont même pas besoin d'être autorisées par les Nations Unies qui, toutefois, les avalisent fréquemment en vertu du chapitre VI de la Charte (« Règlement pacifique des différends »⁶²).

Par conséquent, les opérations de l'OTAN qui ne découlent pas des dispositions de l'article 5 ne posent en soi aucun problème par rapport à la Charte de l'ONU. Les difficultés surgissent uniquement lorsque l'OTAN propose des interventions militaires à des fins autres que de défense. En vertu de la Charte, seul le Conseil de sécurité peut les autoriser. En fait, comme chaque membre permanent du Conseil de sécurité a un droit de veto, cette condition peut devenir un obstacle insurmontable.

⁶¹ Par opérations de maintien de la paix « traditionnelles » on entend les opérations dans le cadre desquelles des forces armées étrangères sont déployées avec le consentement de l'État hôte ou des belligérants concernés. Voir la note 4.

⁶² En fait, le Canada a participé à au moins quatre missions de maintien de la paix non sanctionnées par les Nations Unies : la Commission internationale de surveillance et de contrôle en Indochine (1954-1974), la Mission d'observation du Commonwealth au Nigéria (1968-1970), la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam (1973-1974), et la Commonwealth Monitoring Force for Rhodesia/Zimbabwe (1979-1980).

La souveraineté nationale et les droits de la personne : le principe de non-ingérence

Le principe de non-ingérence et de respect de la souveraineté nationale est un aspect fondamental de la Charte des Nations Unies, dont le paragraphe 2(7) se lit comme suit :

Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

On allègue souvent que le principe de non-ingérence et de respect de la souveraineté nationale établi par le paragraphe 2(7) a constitué un obstacle majeur à une action internationale efficace lors de conflits et de violations graves des droits de la personne au sein de certains États. En réalité, cette disposition n'a pas sérieusement restreint l'intervention des Nations Unies.

Tout d'abord, le sens que donne la communauté internationale au concept d'« affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » s'est rétréci depuis la Seconde Guerre mondiale. Dès 1945, le droit international s'est intéressé à la situation tragique des victimes de guerres intestines et de persécutions aux mains de leurs propres gouvernements. Selon le concept de « crimes contre l'humanité » établi à Nuremberg, tout individu quel que soit son rang, chefs d'État compris, pouvait être tenu criminellement responsable de tels actes même lorsque ceux-ci étaient commis à l'intérieur de son pays. Les Nations Unies ont rapidement avalisé ces nouveaux principes, puis les ont finalement fait appliquer par les tribunaux constitués pour juger les crimes de guerre au Rwanda et en ex-Yougoslavie.

Par la suite, les Nations Unies ont avalisé ces nouveaux principes de droit international qui avaient été reconnus lors des procès de Nuremberg⁶³. Qui plus est, le principe de responsabilité criminelle internationale des hauts fonctionnaires en cas de violations graves des droits de la personne, établi à Nuremberg, est repris dans la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* de 1948, dans les statuts des tribunaux constitués par les Nations Unies pour juger des crimes de guerre commis dans l'ancienne Yougoslavie et au Rwanda en 1993 et 1994 respectivement, ainsi que dans ceux de la nouvelle Cour pénale internationale dont l'établissement est en cours de ratification par les États. Par ailleurs, cette même convention stipule que « toute partie contractante peut saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la suppression des actes de génocide »⁶⁴. Les Nations Unies semblent donc pouvoir assumer un rôle en cas de génocide.

En 1948 également, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui constitue un important recueil de

⁶³ Lors de l'Assemblée générale de 1946 (Résolution 95(1)) et par la Commission du droit international en 1950.

⁶⁴ Article 8.

normes régissant le traitement des populations par les gouvernements. La Déclaration a été suivie en 1966 d'un traité international sur les droits de la personne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel les États sont légalement tenus de respecter les droits de la personne sur leur territoire.⁶⁵

En 1949, certains droits et obligations fondamentaux relevant du droit de la guerre (ce qu'on appelle de nos jours le droit international humanitaire) ont été étendus pour la première fois aux conflits internes dans l'article 3 qui est commun aux quatre Conventions de Genève. Les victimes de conflits internes ont fait l'objet de mesures de protection supplémentaires en vertu du Protocole II de 1977 des Conventions de Genève.

De plus, le paragraphe 2(7) de la Charte reconnaît expressément que les mesures de coercition prévues au chapitre VII sont des exceptions au principe de non-ingérence. La condition préalable à toute intervention en vertu de ce chapitre est une menace reconnue à la paix et à la sécurité internationales; le Conseil de sécurité a d'ailleurs montré qu'il était de plus en plus porté à tirer une telle conclusion lorsqu'il a été appelé à examiner des crises intérieures. Cela tient en partie au fait que des actes de répression à l'intérieur d'un pays peuvent avoir des conséquences à l'extérieur de ce pays, par exemple déclencher un exode de réfugiés ou provoquer une intervention armée de la part d'autres États⁶⁶.

La communauté internationale et le droit international ont donc adopté, depuis la Seconde Guerre mondiale, une acception relativement restrictive de ce qui peut être considéré comme des questions d'intérêt essentiellement national. Il s'agit d'un changement important, car les violations des droits de la personne observées ces dernières décennies ont surtout eu lieu lors de conflits intérieurs, soit des guerres civiles, plutôt que dans des guerres entre États.

On peut donc dire qu'il y a longtemps que les Nations Unies et le droit international font face à la nécessité d'adapter la notion de souveraineté des États pour tenir compte des cas de violation des droits de la personne sur une grande échelle. Comme l'affirmait M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, en septembre 1999 : « Aucune disposition de la Charte des Nations Unies n'empêche de reconnaître l'existence des droits au-delà des frontières. Ce que la Charte stipule c'est qu'« il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun »⁶⁷.

⁶⁵ De plus, le Processus d'Helsinki des années 70 a favorisé l'adoption par l'OSCE d'une approche globale aux droits de la personne dans les 55 États membres. Ainsi, tant les pays membres de l'OTAN que ceux du Pacte de Varsovie ont réaffirmé leurs obligations à l'égard des droits de la personne. Bien qu'ils ne soient pas obligatoires en droit, ces engagements ont toutefois une importance considérable sur le plan politique.

⁶⁶ Le Conseil de sécurité a adopté un certain nombre de résolutions aux termes du chapitre VII afin de protéger les droits de la personne dans certains États : l'Afrique du Sud en 1976, 1977 et 1980; l'Iraq en 1991; la Somalie en 1992; la Bosnie-Herzégovine en 1992-1993; l'ex-Yougoslavie en 1993; Haïti en 1993-1994; le Rwanda en 1994; le Zaïre en 1996 et la Yougoslavie (Kosovo) en 1999. De plus, dans le cas de la Somalie, de la Bosnie-Herzégovine, d'Haïti, du Rwanda, du Zaïre et du Kosovo, il a autorisé le recours à « toute action jugée nécessaire », y compris l'emploi de la force armée, pour faire respecter ses résolutions.

⁶⁷ Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, p. 49. Voir également Annan, *Rapport du secrétaire général*, p. 21-22, paragr. 67 et recommandation 40.

Il serait juste de reconnaître que, si les Nations Unies ont hésité à intervenir plus vigoureusement pour protéger les droits de la personne, c'est plutôt en raison des intérêts nationaux de leurs membres qu'à cause de présumées contraintes de la Charte ou du droit international en général.

La légalité de l'approche unilatérale et les solutions de rechange

Le problème que pose l'approche unilatérale (c'est-à-dire l'approche non sanctionnée par les Nations Unies) aux interventions humanitaires ne tient pas à la formulation de critères suffisamment altruistes pour justifier une intervention militaire. Il s'agit plutôt de trouver des moyens adéquats pour que la communauté internationale puisse exercer un certain contrôle de manière à éviter les abus et à assurer la stabilité des relations internationales. Comme M. Kofi Annan l'a écrit récemment :

... Il est essentiel que la communauté internationale en arrive à un consensus non seulement sur le principe qu'il faut intervenir en cas de violation massive et systématique des droits de la personne, où qu'elle se produise, mais aussi sur les moyens de décider du type de mesures à prendre, à quel moment et à qui cette responsabilité incombe. (C'est nous qui soulignons.)⁶⁸

Action directe par l'Assemblée générale

La meilleure solution de rechange à un mandat exprès du Conseil de sécurité est probablement une résolution de l'Assemblée générale, qui conférerait une légitimité considérable à une intervention militaire et contournerait le problème du droit de veto. C'est en fait de cette façon que la communauté internationale a tenté, dans un premier temps, de surmonter l'obstacle que causait, pour le système de sécurité collectif des Nations Unies, l'exercice du droit de veto au sein du Conseil de sécurité.

Cette façon de se tourner vers l'Assemblée générale pour sanctionner des mesures collectives de maintien de la paix et de la sécurité internationales a été officialisée par la résolution de l'« Union pour le maintien de la paix », adoptée en 1950 et coparrainée avec six autres pays par le Canada. La principale disposition de cette résolution stipule que :

L'Assemblée générale...décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. [C'est l'auteur qui souligne.]⁶⁹

⁶⁸ Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, p. 49.

⁶⁹ Résolution 377(V) de l'Assemblée générale, adoptée le 3 novembre 1950.

La résolution prévoit aussi que, si sept membres du Conseil de sécurité ou la majorité des membres des Nations Unies le demandent, l'Assemblée générale se réunira dans les 24 heures, si elle ne siège pas déjà. En application du paragraphe 18(2) de la Charte, la majorité des deux tiers est requise pour toute recommandation de l'Assemblée générale sur des questions de paix et de sécurité internationales.

La résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix » a été invoquée à plusieurs occasions⁷⁰. Bien que sa légalité ait été contestée, elle n'a pas été jugée contraire à la Charte de la Cour internationale de justice, ni n'a été répudiée par le Conseil de sécurité. En outre, pour ce qui est de traduire des points de vue et des valeurs universels, c'est un mécanisme qui assure la légitimité maximale à l'usage de la force et qui est donc tout à fait pertinent pour les questions concernant l'OTAN traitées ici.

Situations de crise

Il se peut toutefois, lorsqu'une situation surgit très rapidement et que l'inaction pourrait avoir des conséquences terribles, que les États se sentent obligés, du moins au départ, d'intervenir sans l'approbation d'une instance de l'ONU. En pareil cas, les États concernés devront tout de même justifier leurs actes devant le Conseil de sécurité et placer l'opération sous l'autorité de l'ONU, une fois que celle-ci aura été saisie de la chose. Même si le but de l'opération est largement avalisé, la décision que prend un organisme comme l'OTAN de mener une action par coalition ne peut pas, à long terme, remplacer la légitimité que seul un organisme véritablement mondial peut apporter.

Conséquences globales

Qu'est-ce que ces considérations laissent entendre pour ce qui est du mandat de l'OTAN? Elles suggèrent à tout le moins qu'il n'y a aucune *règle de fond* en droit international qui empêche l'OTAN d'entreprendre des opérations ne découlant pas de l'article 5, en général, ou des interventions dites « humanitaires », en particulier. La seule limite que la Charte des Nations Unies impose dans le cas des opérations de l'OTAN ne découlant pas de l'article 5 est celle de faire autoriser par le Conseil de sécurité tout usage de la force à des fins autres que de défense.

En cas d'impasse au Conseil de sécurité, l'approbation par l'Assemblée générale peut constituer une solution viable pour un organisme comme l'OTAN qui cherche à intervenir en cas de menace évidente à la sécurité humaine. Certains membres du Comité sont d'avis ce mécanisme peut donc être un moyen d'acquérir la légitimité que seul l'appui des Nations Unies peut donner.

Lorsque l'urgence d'une situation et la gravité de ses conséquences éventuelles semblent exiger l'intervention immédiate et vigoureuse de l'OTAN, il peut ne pas être possible d'obtenir l'approbation préalable des Nations Unies. Dans de tels cas, les membres de

⁷⁰ L'Assemblée générale a invoqué la résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix » dans plusieurs situations internationales : Suez en 1956, la Hongrie en 1956, le Liban en 1958, le Congo en 1960, le Bangladesh en 1971, l'Afghanistan en 1980, le Moyen-Orient en 1980 et la Namibie en 1981. Dans le cas de Suez, du Liban et du Congo, elle a autorisé la mise en branle d'opérations de maintien de la paix en vertu du chapitre VI de la Charte.

l'Alliance peuvent se sentir obligés d'envisager une intervention sans sanction formelle de l'ONU. Toutefois, ils ne devraient bien sûr agir sans l'autorisation de l'ONU qu'en cas d'urgence extrême et dans des circonstances impérieuses, et devraient tenir les Nations Unies parfaitement informées à chaque étape de leur intervention et prendre tous les moyens possibles pour obtenir leur approbation formelle dès que possible. Nombreux sont ceux, cependant, qui estiment que l'Alliance ne devrait pas agir du tout dans ces cas, mais devrait toujours obtenir l'autorisation de l'ONU avant d'employer la force dans une intervention à des fins autres que de défense.⁷¹

Enfin, il importe de noter que, dans le cas d'interventions ne découlant pas de l'article 5, le Traité de Washington n'impose pas aux États membres de l'OTAN la même obligation de participer à une action collective qu'en cas de menace à la sécurité mutuelle. La participation du Canada à ces interventions est donc une question de choix.

Conclusions et recommandations

Au début du rapport, nous avons posé la question de savoir sous quelle égide le Canada pourrait intervenir lorsque sa propre sécurité ou celle d'un autre pays membre de l'OTAN n'est pas directement menacée. Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, il y a des distinctions importantes à faire en droit international et dans le concept stratégique de l'OTAN entre les opérations de défense collective découlant de l'article 5 et les interventions « hors zone » ayant pour objet de protéger la sécurité humaine dans un État souverain.

Jusqu'à un certain point, la réponse est claire pour le Comité : l'OTAN devrait toujours obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies pour les opérations militaires « hors zone » menées à des fins autres que de défense. Si elle ne l'obtient pas en raison de l'exercice du droit de veto, elle devrait tenter de faire adopter une résolution par l'Assemblée générale. Le Canada devrait refuser de participer à toute opération pour laquelle l'OTAN n'a pas obtenu l'autorisation de l'ONU.

Cependant, les opinions divergent au sein du Comité sur ce que le Canada devrait faire en l'absence d'une sanction des Nations Unies. Certains sont d'avis qu'il ne devrait participer à aucune opération de sécurité non défensive « hors zone » sans l'approbation de l'ONU. D'autres estiment par contre que, dans les cas où la menace à la sécurité humaine serait immédiate et impérieuse, le Canada devrait être prêt à intervenir avec les autres membres de l'OTAN, même sans l'appui explicite de l'ONU, comme il était justifié de le faire, selon eux, au Kosovo.

Comme nous le soulignons au chapitre VIII, les membres du Comité croient que le gouvernement canadien devrait consulter le Parlement chaque fois qu'il envisage de déployer des troupes, à plus forte raison s'il y a quelque doute que ce soit quant à

⁷¹ Comme nous le verrons plus loin dans les conclusions et recommandations, c'est l'avis de certains membres du Comité.

l'autorisation de l'opération par les Nations Unies. Le Comité estime que, sous cet angle à tout le moins, le Canada n'aurait pas dû participer à l'intervention au Kosovo.

Recommandations

- 3) Que le gouvernement du Canada continue d'exercer des pressions pour que le Conseil de sécurité des Nations Unies change son approche au maintien de la paix et pour qu'il prenne les mesures nécessaires pour assurer un commandement et un soutien opérationnels suffisants.**
- 4) Que le gouvernement cherche à faire autoriser par le Conseil de sécurité des Nations Unies toute opération militaire à laquelle participerait le Canada et allant au-delà de la défense de notre territoire ou de nos intérêts nationaux vitaux.**
- 5) Lorsque l'autorisation du Conseil de sécurité ne peut être obtenue en raison d'une menace d'exercer le droit de veto ou de l'exercice effectif de ce droit, que le gouvernement tente de faire adopter une résolution par l'Assemblée générale des Nations Unies, conformément à la résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix ».**
- 6) Lorsqu'il lui est impossible d'obtenir à temps une autorisation des Nations Unies, que le Canada soit prêt à agir sans cette sanction, mais uniquement dans les circonstances les plus graves et les plus pressantes, et dans la mesure du possible à permettre un débat parlementaire sur la question avant que la décision soit prise, ou le plus tôt possible après.**

Comme nous l'avons déjà signalé, certains membres du Comité n'appuient pas cette dernière recommandation, estimant que le Canada ne devrait participer à des opérations de sécurité non défensives que si elles ont été sanctionnées par les Nations Unies.

Chapitre V : Le Kosovo

En 1943, la romancière anglaise Rebecca West décrivait la situation dans les Balkans en des termes qui sont toujours d'actualité :

Des gens de tempérament humanitaire et réformiste se rendaient constamment dans la péninsule des Balkans pour voir au juste qui maltraitait qui et, incapables de par la nature même de leur foi perfectionniste d'accepter l'horrible hypothèse que tout le monde maltraitait tout le monde, revenaient tous convaincus que leur peuple balkanique de prédilection était souffrant et innocent, à tout jamais le massacré et jamais le massacreur.⁷²

Bien que les origines du conflit du Kosovo remontent à plusieurs siècles, certains événements précis des années 90 ont contribué à faire éclater la crise récente. Le pouvoir croissant de Milosevic, la dissolution de la Yougoslavie, la guerre entre Serbes et Croates, et l'impossibilité pour les pays d'Europe, l'ONU et l'OTAN d'instaurer une paix stable en Bosnie sont autant de facteurs qui ont grandement contribué à la déstabilisation du Kosovo. Ce qui nous intéresse dans ce cas-ci toutefois, c'est de savoir si l'intervention récente de l'OTAN au Kosovo était appropriée dans les circonstances, et quelle leçon on peut en tirer pour ce qui est de la participation future du Canada à d'autres opérations de l'OTAN.

Les gouvernements alliés ont présenté l'intervention au Kosovo comme étant surtout une opération d'aide humanitaire destinée à aider un peuple opprimé et brutalisé par la Serbie. En Occident, en particulier, on craignait que la désintégration de la Yougoslavie n'entraîne une plus grande instabilité et la multiplication des cas de violation des droits de la personne. On craignait aussi les pays d'Europe de l'Ouest n'aient à composer avec des mouvements massifs de réfugiés. On a beaucoup insisté sur la nécessité d'enrayer le processus de nettoyage ethnique apparemment généralisé. Pourtant, même s'il y a bel et bien eu des brutalités, elles semblent avoir été beaucoup moins répandues qu'on ne l'avait cru au départ.

Au cours du conflit, certains commentateurs ont soutenu que l'opération du Kosovo était la preuve qu'il était possible de livrer une guerre aérienne brève et concluante en faisant peu de victimes, notamment dans le camp allié. Son succès à cet égard est toujours en cours d'évaluation, car il a fallu plus temps que prévu pour obtenir des résultats, et nous savons maintenant que d'autres facteurs ont pu contribuer de façon décisive au retrait yougoslave du Kosovo. Par ailleurs, s'il n'y a pas eu de victimes dans les forces aériennes alliées, la situation des Kosovars s'est détériorée dramatiquement pendant la campagne aérienne.

⁷² *Black Lamb and Grey Falcon, A Journey through Yugoslavia*. New York, Viking, 1943.

Enfin, et bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif, il est clair que l'intervention de l'OTAN n'a pas encore apporté de stabilité ni de paix durable dans la région.

Le but du présent chapitre est d'examiner l'expérience du Kosovo en vue d'en dégager des enseignements susceptibles de nous aider à définir notre opinion sur les nouvelles stratégies de l'OTAN et le rôle du Canada à leur appui.

Historique du conflit

Les événements précurseurs

C'est l'effort du régime de Milosevic pour supprimer l'autonomie des Kosovars albanais (musulmans) qui est l'événement précurseur immédiat du conflit du Kosovo. Au moment des bombardements de l'OTAN, les Kosovars albanais représentaient 90 % de la population de la province. Pendant un certain nombre d'années, ils avaient joui de la grande mesure d'autonomie que leur conférait la constitution yougoslave de 1974. En 1963, le Kosovo avait reçu le statut de « province autonome » et, comme la constitution yougoslave lui avait accordé en 1974 une représentation fédérale séparée, il n'était plus que « formellement » rattaché à la Serbie.

Pendant cette période d'autonomie accrue, les Albanais de souche exerçaient un contrôle presque complet sur l'administration provinciale du Kosovo. La minorité serbe, de son côté, se plaignait de discrimination systématique en matière d'emploi et de logement et du manque d'empressement des autorités locales à les protéger contre la violence anti-serbe. Quelle que soit la cause, beaucoup de Serbes ont quitté le Kosovo pendant les années 80.

En 1989, Slobodan Milosevic est élu président de la Serbie avec 65 % des suffrages, et Belgrade ramène l'autonomie du Kosovo à son niveau d'avant 1974. Une fois l'autonomie du Kosovo réduite, la Serbie impose des mesures d'urgence et congédie sommairement des milliers de travailleurs albanais du secteur public. En outre, l'enseignement de l'histoire, de la littérature et de la langue albanaises est réduit au minimum.

Les Kosovars albanais s'opposent vigoureusement à la restriction de leur autonomie en recourant d'abord à des moyens pacifiques. Il n'y a pas de véritables groupes d'opposition armés avant 1997. L'Armée de libération du Kosovo (UCK) étant devenue un facteur important dès 1998, le conflit qui couvait s'intensifie. Les combats qui opposent en 1998 l'UCK et les forces albanaises du Kosovo aux forces militaires et policières serbes causent la mort de nombreux Kosovars albanais et en chassent une multitude d'autres de leur foyer⁷³. C'est à ce moment-là que la communauté internationale commence à s'inquiéter des conséquences éventuelles de l'escalade et, en particulier, du risque que le conflit ne déborde dans les pays voisins.

⁷³ On estimait à l'époque le nombre de morts à 1 400 et le nombre de déplacés à 400 000. À noter qu'il ne s'agit que d'estimations, car il a été très difficile de vérifier ces chiffres.

La crise

Milosevic ne fait pas grand-chose pour en arriver à une solution diplomatique. Étant donné le peu d'intérêt de la Serbie et les affrontements de plus en plus violents entre les forces albanaises du Kosovo et les forces serbes, les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Atlantique Nord se réunissent le 28 mai 1998 et s'entendent sur deux grands objectifs pour l'OTAN :

- aider à la résolution pacifique de la crise en contribuant à la réaction de la communauté internationale;
- promouvoir la stabilité et la sécurité dans les pays voisins, notamment en Albanie et dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine.

La participation de l'OTAN

Le 12 juin 1998, les ministres de la Défense de l'OTAN demandent une évaluation des mesures que l'OTAN pourrait prendre face à la crise du Kosovo. Le SHAPE (Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe) examine un certain nombre d'options militaires. Comme la situation continue de se détériorer, le Conseil de l'OTAN autorise les ordres d'activation des frappes aériennes le 13 octobre 1998. Cette mesure a pour but d'appuyer les efforts diplomatiques visant à inciter le régime Milosevic à retirer ses forces du Kosovo afin qu'on puisse mettre fin à la violence et rapatrier les réfugiés. C'est alors que le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte une résolution dans laquelle il se dit « gravement préoccupé par l'usage excessif de la force par les unités de sécurité serbes et l'armée yougoslave », et invite les deux parties au conflit à mettre fin aux hostilités⁷⁴.

La menace immédiate des frappes aériennes est levée après que d'autres efforts diplomatiques aient débouché sur une entente limitant le nombre des militaires serbes au Kosovo et l'ampleur de leurs opérations. Le contrôle du respect de l'entente doit être assuré par la Mission de vérification au Kosovo (MVK), établie par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Tandis que la MVK s'occupe de la vérification au sol, l'OTAN assure la surveillance aérienne⁷⁵.

L'échec des négociations

Malgré ces initiatives, la situation au Kosovo ne cesse de s'aggraver. Les deux camps se livrent à des actes de provocation et, même si certains incidents peuvent être désamorçés grâce aux efforts de médiation de la MVK, une offensive lancée par les Serbes à la mi-janvier contre les Kosovars albanais ne fait qu'envenimer les choses. Le Groupe de contact de six pays⁷⁶, constitué par la Conférence de Londres de 1992 sur l'ex-Yougoslavie, se réunit le 29 janvier 1999 et décide d'« organiser d'urgence des négociations entre les deux parties dans le cadre d'une médiation internationale ».

⁷⁴ Résolution 1199 du Conseil de sécurité de l'ONU.

⁷⁵ Ces deux missions ont été approuvées par la résolution 1203 du Conseil de sécurité de l'ONU.

⁷⁶ États-Unis, Russie, Allemagne, Grande-Bretagne, France et Italie.

L'OTAN seconde les efforts du Groupe de contact en convenant de recourir à des raids aériens au besoin. Ces initiatives aboutissent à des négociations qui se déroulent à Rambouillet, en France, du 6 au 23 février 1999, puis se poursuivent à Paris du 15 au 18 mars. La délégation des Albanais du Kosovo signe l'accord de paix proposé à la fin de la deuxième série de négociations, mais la délégation serbe s'y refuse⁷⁷.

Après l'échec des négociations, les forces militaires et policières serbes intensifient leurs opérations contre les Kosovars albanais. Les Serbes font entrer de nouvelles troupes et des chars modernes dans la région, chassant de leur foyer des dizaines de milliers de Kosovars albanais. Face à l'obstruction croissante des Serbes, la mission de vérification de l'OSCE se retire le 20 mars. L'ambassadeur américain Holbrook se rend alors à Belgrade dans une dernière tentative pour persuader le président Milosevic de faire cesser les attaques serbes contre les Albanais du Kosovo, faute de quoi, lui dit-il, l'OTAN procédera à des frappes aériennes. M. Holbrook ne réussit ni à obtenir un accord ni à faire retarder l'attaque serbe contre les Kosovars albanais.

La réaction de l'OTAN : opération Force alliée

La campagne

La campagne aérienne et par missile de l'OTAN débute le 24 mars 1999 avec des avions de 14 pays⁷⁸. Les avions opèrent ensemble sous commandement commun dans le cadre de formations pleinement intégrées. Leur protection est assurée par des avions d'alerte lointaine américains et européens, et leur endurance est rehaussée par ravitaillement en vol, ce qui permet aux raids de l'OTAN de pénétrer très loin en Serbie et au Kosovo.

Comme beaucoup de dirigeants alliés s'attendent à ce que Milosevic capitule en 2 ou 3 jours, on déploie au début un nombre insuffisant d'aéronefs et la liste d'objectifs est vite épuisée. Ainsi, à mesure que progresse la campagne, le nombre des aéronefs et des missions monte en flèche.

La campagne elle-même dure 78 jours, les bombardements étant d'abord suspendus le 10 juin 1999, puis officiellement interrompus le 20 juin. Du début à la fin, l'OTAN ne déplore aucune victime directe des combats et perd seulement deux avions au-dessus du Kosovo. Environ 35 % des bombes et des missiles employés sont à guidage de précision. À cause des conditions météorologiques, il est fait grand usage d'armes guidées par satellite de positionnement mondial (GPS).

Les pilotes canadiens ont participé à 10 % de toutes les missions de frappe de l'OTAN, soit en moyenne 8 à 12 sorties par jour pendant la première phase, et ont été chargés de mener la charge dans 50 % des engagements auxquels ils ont participé. Après avoir

⁷⁷ Certains observateurs jugeaient l'accord inacceptable pour les Serbes.

⁷⁸ Les États-Unis fournissent le gros de la force, utilisant des avions de l'aviation, de la marine et de l'infanterie de marine. Le Canada et l'Espagne fournissent des chasseurs-bombardiers F-18 et le Royaume-Uni se sert de Tornados et de Harriers. La Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et le Portugal fournissent des F-16. Les Français utilisent des Jaguars et des Mirages, et l'Allemagne et l'Italie des Tornados. La Turquie fournit aussi des avions de combat.

d'abord engagé 12 chasseurs-bombardiers CF-18, le Canada a porté leur nombre à 18 le 35^e jour de l'opération. Vers la fin de la campagne, les Canadiens faisaient en moyenne 16 sorties par jour, un maximum de 20 ayant été enregistré le 11 mai⁷⁹. La disponibilité des aéronefs canadiens pendant la campagne s'est régulièrement maintenue à 90 %, ce qui témoigne des capacités de nos équipes d'entretien au sol. En tout, notre contribution en missions de frappe vient tout juste après celle de la Grande-Bretagne.

Dans l'ensemble, cependant, ce sont les États-Unis qui ont supporté le gros du fardeau. Les pilotes américains ont exécuté plus de 60 % des sorties, 80 % des sorties de frappe et 90 % des missions de guerre électronique. Ils ont en outre lancé au total 329 missiles de croisière sur des cibles serbes, seulement trois de moins que lors de la guerre du Golfe.

Le retrait serbe

Le retrait serbe du Kosovo se fait conformément à une *Entente technique militaire* conclue entre l'OTAN et la République fédérale de Yougoslavie le 9 juin. Le 10 juin, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1244, accueillant avec satisfaction l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes concernant la solution politique de la crise du Kosovo, y compris la cessation immédiate de la violence et le retrait rapide de ses forces militaires, policières et paramilitaires. Adoptée à 14 voix contre 0, avec une abstention (la Chine), la résolution fait connaître la décision prise par le Conseil de sécurité de déployer des présences internationales civile et de sécurité au Kosovo sous l'égide des Nations Unies.

Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité décide également que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux adoptés le 6 mai par les ministres des Affaires étrangères du Groupe des Huit et sur les principes contenus dans le document présenté à Belgrade par le président de la Finlande et le représentant spécial de la Fédération de Russie, et accepté par le gouvernement yougoslave le 3 juin. Parmi ces principes, mentionnons :

- la cessation immédiate et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo;
- le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires de la République fédérale;
- le déploiement de présences internationales civile et de sécurité effectives, avec la participation substantielle de l'OTAN à la présence de sécurité et au dispositif unifié de commandement et de contrôle;
- la mise en place d'une administration intérimaire;
- le retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés;
- un processus politique menant à une autonomie substantielle et la démilitarisation de l'Armée de libération du Kosovo;
- une approche globale à l'égard du développement économique de la région en crise.

⁷⁹ Dans l'ensemble de la campagne, le Groupe de travail Aviano a exécuté 224 missions, dont 167 étaient des missions air-sol et 57 des patrouilles de combat aérien. Les missions comportaient de deux à huit sorties, une sortie équivalant à un aéronef. Les Canadiens ont fait 678 sorties individuelles, dont 558 air-sol et 120 air-air. Les 678 sorties correspondent à 70 % des missions attribuées, la plupart des annulations s'expliquant par le mauvais temps.

Les premiers éléments de la force de sécurité internationale, la KFOR, entrent au Kosovo le 12 juin. Le 20 juin, le retrait serbe est terminé et la KFOR est bien en selle.

Les suites

Après l'euphorie de l'apparent succès de la campagne du Kosovo, on s'est vite ravisé dès lors que les résultats s'avéraient moins clairs que prévu. À première vue, l'opération de l'OTAN avait semblé à beaucoup annoncer un avenir meilleur - une « guerre » où les alliés n'avaient déploré aucune victime au combat et perdu deux avions seulement au Kosovo⁸⁰. Les premiers rapports sur les pertes en matériel, en personnel et en infrastructure infligées à l'ennemi étaient impressionnants. Pour la première fois, semblait-il, un adversaire avait été battu par un recours massif à la force aérienne; jamais les forces terrestres de l'OTAN n'ont affronté les forces armées yougoslaves.

La campagne semblait également avoir prouvé la supériorité écrasante des systèmes de guidage de précision américains (et la déficience de l'armement de la plupart des autres membres de l'OTAN à cet égard). Les gouvernements de l'OTAN ont également été soulagés de ne pas avoir à déplorer de confusion ni les victimes qu'on associe généralement à une guerre terrestre.

L'impact réel sur les forces serbes était moins clair cependant. À la fin du conflit, l'OTAN soutenait que ses aéronefs avaient mis hors d'état 449 pièces d'artillerie, 210 véhicules blindés de combat, 150 chars et plus de 100 avions, et fait de 5 000 à 10 000 victimes militaires. Mais les autorités yougoslaves ont annoncé que les avions de l'OTAN avaient tué 476 soldats et frappé seulement 13 des quelque 300 chars déployés au Kosovo. Elles ont en outre prétendu que les équipages aériens et les évaluateurs des dégâts causés par les bombes de l'Alliance avaient été induits en erreur par des techniques de leurrage raffinées mais traditionnelles, comme l'usage de faux véhicules faits de bois et de toile.

Les prétentions de la Yougoslavie ont gagné en crédibilité quand on a pu observer des centaines de leurs véhicules militaires quitter intacts la province après la capitulation en juin. En outre, des journalistes en poste dans la province ont déclaré n'avoir rencontré que de loin en loin des matériels détruits. Par ailleurs, il est clair qu'une bonne partie des dommages ont été causés non pas par les avions de l'OTAN, mais par les forces terrestres de l'Armée de libération du Kosovo.

L'ampleur des dommages infligés par la campagne aérienne aux forces terrestres yougoslaves reste imprécise, certains observateurs soutenant que la Yougoslavie aurait pu continuer le combat encore assez longtemps. De plus, les dommages qu'elles ont subis n'ont pas empêché les forces yougoslaves de poursuivre une campagne massive de nettoyage ethnique contre les Kosovars albanais tout au long de l'opération.

⁸⁰ Un certain nombre d'aéronefs alliés ont également subi des accidents fatals à l'extérieur du Kosovo.

Ce dont nous sommes sûrs, c'est l'effet des bombardements sur l'infrastructure de la Yougoslavie. Les frappes aériennes ont fermé toute la capacité de raffinage du pétrole de la Yougoslavie et détruit ou gravement endommagé 14 centrales électriques, 63 ponts, la moitié des réserves de carburant militaires, 25 % des stocks de carburant et une foule de sites industriels névralgiques. Ces pertes économiques ont sans aucun doute contribué grandement à amener Milosevic à accepter les conditions de l'OTAN.

Chose peut-être plus importante encore, nous savons aussi que la force aérienne ne peut pas réaliser l'objectif qu'on s'est fixé après la guerre d'assurer la paix ethnique au Kosovo. Il faudra pour cela la présence de forces de maintien de la paix des Nations Unies pendant une période indéfinie. Le Canada s'est également rendu compte que les forces de l'ONU étaient faibles, mais pas celles des pays de l'OTAN. En effet, à en juger par les problèmes rencontrés par les forces de maintien de la paix des Nations Unies au Kosovo depuis la fin des bombardements, il est clair qu'il aurait fallu mieux coordonner les efforts de l'ONU et de l'OTAN et recourir davantage aux troupes de l'OTAN.

Réflexions et considérations

L'efficacité de la campagne aérienne

Malgré son importance évidente, la campagne aérienne n'a pas à elle seule poussé Milosevic à la capitulation. Lors de sa comparution devant le Comité, M. Gwynne Dyer a soutenu que trois autres facteurs ont forcé Milosevic à négocier. Sans eux, la campagne aérienne aurait pu se poursuivre pendant des mois sans qu'il bronche.

- Premièrement, Viktor Tchernomyrdine a remplacé Evgeny Primakov comme premier ministre en Russie. La Russie a alors cessé d'être un allié *de facto* de la Serbie et s'est mise à négocier un accord avec l'OTAN.
- Deuxièmement, le Tribunal des Nations Unies pour les crimes de guerre a mis en accusation Milosevic et huit de ses commandants supérieurs. Voici ce qu'a déclaré M. Dyer à ce sujet : « Milosevic est très attaché au pouvoir, mais il se préoccupe également de sa propre survie. Il s'ensuit qu'il ne pouvait pas se permettre de perdre le pouvoir parce qu'il se serait alors retrouvé devant le tribunal. Il a compris qu'il valait mieux conclure un accord tandis qu'il avait encore une chance de garder le pouvoir. »⁸¹
- Troisièmement - et, d'après M. Dyer, c'est le principal facteur qui a amené Milosevic à la table - « dans les deux semaines précédentes, nous avons enfin commencé à envisager sérieusement la possibilité de recourir à des forces terrestres. » Milosevic savait qu'une guerre terrestre accompagnée d'une poursuite des bombardements aurait entraîné une défaite rapide et décisive sans qu'il puisse trouver refuge nulle part⁸². Par conséquent, en fin de compte, la campagne aérienne « a atteint le résultat voulu précisément parce qu'elle avait été étayée d'une diplomatie crédible et la

⁸¹ Gwynne Dyer, fascicule 42, p. 6.

⁸² *Ibid.*

menace d'une offensive terrestre, exactement ce que les détracteurs de l'opération soutenaient qu'il fallait faire dès le départ »⁸³.

Ce n'est pas non plus la campagne aérienne qui a mis fin au nettoyage ethnique au Kosovo. Les forces serbes semblent avoir finalement abandonné leur campagne de nettoyage ethnique parce que le gouvernement de Belgrade leur en a donné l'ordre, et non parce que l'OTAN leur avait enlevé les moyens de la poursuivre. En fait, en l'absence d'une invasion terrestre, la campagne aérienne n'a fait qu'encourager les Serbes dans leurs efforts. « La puissance de feu détruit, l'infanterie occupe » reste un principe militaire fondamental que l'issue de la guerre du Kosovo n'a pas modifié.

Au bout du compte, la Serbie a plié pour les raisons suivantes :

- les dommages causés par les avions et les missiles de l'OTAN et l'aptitude de l'OTAN à continuer d'attaquer n'importe quelle cible sans perte ou presque;
- le fait que la Serbie a perdu tout appui politique extérieur significatif à cause de ses activités de nettoyage ethnique. Après que la Russie se fut jointe à l'OTAN pour réclamer un accord de paix à des conditions qui n'offraient à la Serbie aucun espoir d'aide extérieure, Milosevic était acculé au pied du mur;
- l'incapacité de la Serbie de contrer les opérations terrestres de l'Armée de libération du Kosovo sans exposer ses forces à des attaques aériennes dévastatrices;

la perspective croissante que l'OTAN lancerait une opération terrestre si la campagne aérienne ne donnait pas de résultats décisifs⁸⁴.

Une guerre sans victimes?

Le fait que les Alliés n'aient déploré aucune perte humaine pendant la guerre du Kosovo est certainement une question de chance pour l'OTAN. Bien que cette chance soit la bienvenue, il reste quelque chose de troublant dans le fait que nous pouvons parler maintenant de guerres qui ne font pas de victimes, du moins dans notre camp.

L'un des problèmes qui se posent, c'est que, si le principe suivant lequel on n'intervient que lorsque les probabilités qu'il y ait des victimes sont minces devait devenir une pièce maîtresse de la politique de l'Alliance, il y a tout lieu de penser que l'OTAN n'interviendra peut-être pas dans des situations où il serait juste de le faire, mais qui présentent des risques. Un autre problème, c'est que cela ôte de la valeur à la vie des soldats contre lesquels les interventions de l'OTAN sont dirigées, bon nombre d'entre

⁸³ Jonathan Eyal, « Air Strikes in Kosovo: An Undisputable Success? », *Newsbrief*, Royal United Services Institute, vol. 19, n° 7, juillet 1999, p. 51.

⁸⁴ Anthony H. Cordesman, « The Lessons and Non Lessons of the Air and Missile War in Kosovo », *Centre for Strategic and International Studies*, Washington, D.C., 1999, p. 3. Cordesman, *Sommaire*, p. 3.

eux étant conscrits, et on ne parle pas ici des conséquences pour les civils se trouvant sur la ligne de feu.

Une autre conséquence malencontreuse, c'est le message que lance pareille politique à ceux sur qui nous comptons pour nous défendre, que ce soit chez nous ou à l'étranger. Comme M. Gwynne Dyer l'a rappelé au Comité, « si juste soit la cause, le travail des militaires est de tuer et de détruire, et il n'y a rien d'honorable à cela; seulement la misère et l'horreur. Ce qui confère une stature morale au soldat, ce n'est pas sa capacité de tuer, mais sa volonté de sacrifier sa propre vie s'il le faut. » Les bons soldats cherchent toujours à limiter le nombre de victimes, d'abord dans leur propre camp, mais aussi chez l'adversaire, si cela est compatible avec la victoire. « Mais exclure la possibilité qu'il y ait des victimes, bâtir une stratégie sur une politique qui vise à éviter toute perte humaine, c'est réduire les soldats au niveau de simples techniciens chargés de tuer. Ils méritent mieux que cela », d'ajouter M. Dyer⁸⁵.

Tous ne sont certes pas acquis à ce concept de conflit « sans victimes » et, comme nous l'avons déjà vu, l'OTAN avait commencé les préparatifs d'une invasion au sol dans l'éventualité où Milosevic ne céderait pas. Mais notre détermination à éviter à tout prix qu'il y ait des victimes parmi nos propres forces peut avoir eu des conséquences néfastes pour ceux que nous prétendions aider.

À notre connaissance, avant le début de la campagne de bombardement, environ 2 500 personnes étaient mortes dans la guerre civile au Kosovo. Pendant les 11 semaines de bombardement, on estime que 10 000 personnes y ont connu une mort violente, la plupart des civils albanais exterminés par les Serbes. Quant aux personnes déplacées, au début des frappes aériennes, 230 000 seraient parties de chez elles. À la fin des frappes, 1,4 million avaient été déplacées. De ce nombre, 860 000 étaient à l'extérieur du Kosovo. La plupart se retrouvaient dans des camps hâtivement aménagés en Macédoine et en Albanie.^{86 87}

Le rétablissement de la stabilité?

L'un des objectifs avoués de l'OTAN en déclenchant la guerre était de « protéger la stabilité politique précaire dans les pays des Balkans ». Or le résultat a été précisément le contraire :

L'Albanie a été submergée par un flot de réfugiés qu'elle était incapable d'accueillir.

Environ 40 000 Roms ont été chassés de chez eux.

⁸⁵ Gwynne Dyer, « War Without Casualties (Sort Of) », *London Times*, 1^{er} avril 1999.

⁸⁶ Michael Mandelbaum, « A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 5, octobre 1999, p. 3.

⁸⁷ En ce qui concerne les civils dont la mort est directement attribuable aux bombardements, un récent rapport a conclu, d'après les preuves disponibles, que de 488 à 527 civils yougoslaves ont été tués lors des bombardements de l'OTAN (Human Rights Watch), « Civilian Deaths In The NATO Air Campaign », Washington. D.C., le 7 février 2000.

En Macédoine, le fragile équilibre politique entre les Slaves et les Albanais du pays a été menacé par l'afflux d'Albanais du Kosovo.

Le saccage auquel les Serbes se sont livrés sur le terrain et les attaques aériennes de l'OTAN ont mis en ruines de larges secteurs du Kosovo.

En Serbie proprement dite, la campagne de frappes aériennes de l'OTAN a détruit une grande partie de l'infrastructure dont dépendait la vie économique.

Tout cela est en soi regrettable, mais l'intervention de l'OTAN a également laissé l'Alliance face à un profond échec de sa politique. Au bout du compte, la question de savoir quel est le bon principe à appliquer pour déterminer la souveraineté est restée sans réponse. Les Albanais du Kosovo avaient réclamé l'indépendance tandis que les Serbes avaient voulu garder le Kosovo au sein de la Yougoslavie, se réclamant du principe de l'inviolabilité des frontières existantes. Pour sa part, l'OTAN insistait pour qu'on accorde l'autonomie au Kosovo dans le cadre de la Yougoslavie. « L'Alliance était donc intervenue dans une guerre civile et avait infligé la défaite à l'une des parties, mais elle avait épousé la position de la partie qu'elle avait vaincue au nom des motifs invoqués pour mener la guerre. »⁸⁸

Une intervention humanitaire?

La campagne de bombardement n'a pas empêché les souffrances humaines, ce qui était l'un de ses objectifs déclarés, et les Kosovars albanais n'ont pas obtenu l'indépendance qu'ils recherchaient. Si la guerre avait été livrée au nom de l'« intérêt national » et si l'éviction des forces serbes du Kosovo avait été une chose importante pour les pays membres de l'OTAN, alors la guerre aurait pu être considérée comme un succès, fut-il coûteux. Mais on nous a dit que la guerre avait été menée pour défendre certaines valeurs, notamment les droits de la personne et le bien-être des Kosovars albanais⁸⁹.

Dans la guerre menée contre la Yougoslavie, l'OTAN a essayé d'établir un nouveau principe de base pour les opérations militaires de l'après-guerre froide. Ce principe, dit de l'« intervention humanitaire », comprend deux grands préceptes :

- le recours à la force au nom des droits de la personne et de valeurs connexes, au lieu des intérêts nationaux étroits pour lesquels les États souverains se sont battus par le passé;
- pour défendre ces valeurs, l'intervention militaire dans les affaires internes d'États souverains plutôt que la simple opposition à l'agression outre-frontières, comme ce fut le cas en 1991 lors de la guerre du Golfe⁹⁰.

Le fait qu'ils n'avaient pas directement d'intérêts nationaux en jeu a peut-être amené les dirigeants de l'Alliance à supposer que l'appui de l'opinion publique à la campagne serait limité et à décider qu'il fallait mener la guerre sans risques. Cette décision a eu de

⁸⁸ Mandelbaum, p. 5.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 3 et 5.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 5.

profondes répercussions sur la campagne, limitant les opérations militaires à des bombardements en haute altitude. Par conséquent, selon certains, l'OTAN n'a jamais vraiment tenté d'atteindre l'objectif pour lequel elle avait officiellement déclenché la guerre, c'est-à-dire protéger les Kosovars albanais⁹¹.

En outre, les Alliés n'ont pas justifié leur intervention de façon cohérente. Tout au long de l'intervention, le gouvernement du Canada a toujours souligné, et d'autres aussi de temps en temps, que le but de l'intervention était de mettre fin aux atrocités, en d'autres termes, d'épargner la vie des Kosovars albanais et d'empêcher qu'ils soient déplacés. Cependant, les pays européens de l'OTAN comme l'Allemagne ont expliqué que l'intervention se faisait conformément à l'article 5 dans la mesure où elle avait pour but, en partie du moins, d'empêcher des mouvements massifs de réfugiés susceptibles de compromettre la sécurité des pays de l'OTAN. Une troisième raison parfois invoquée était la nécessité de maintenir la solidarité de l'OTAN face à des événements déstabilisants dans « l'étranger proche ». Ces objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires, mais ils n'ont jamais été convenablement conciliés par l'OTAN ou ses pays membres.

Le Canada s'est donc trouvé à participer à une opération qui n'avait pas été approuvée par les Nations Unies ni n'avait la même justification pour tous les membres de l'Alliance. De plus, le Comité déplore que la situation n'offrait aucune base convenable pour évaluer les intérêts du Canada en matière de politique étrangère - ni à plus forte raison pour engager nos forces armées dans un rôle potentiellement très dangereux - et que la participation du Canada n'avait pas été débattue publiquement.

Intérêts nationaux et interventions

L'absence d'autorisation de l'ONU a également établi un précédent regrettable. L'intervention de l'OTAN au Kosovo pourrait être perçue comme l'affirmation qu'elle peut agir au mépris du droit international quand bon lui semble, ou en amener certains à conclure de façon plus générale que les États et les organisations régionales peuvent intervenir unilatéralement lorsque cela sert leurs fins. Quoi qu'il en soit, le cas du Kosovo a notamment eu pour effet de faire hésiter l'OTAN à prendre une position claire à l'égard de la Tchétchénie.

M. Joseph Nye soutient qu'« une définition démocratique de l'intérêt national ne fait pas la distinction entre une politique étrangère fondée sur une motivation morale et une politique fondée sur l'intérêt ». Par ailleurs, « la politique étrangère vise à atteindre divers objectifs dans un monde complexe et récalcitrant ». Cela suppose des compromis. Par conséquent, une politique des droits de la personne ne saurait en soi tenir lieu de politique étrangère; elle peut seulement en constituer un élément⁹².

⁹¹ *Ibid.*, p. 5

⁹² Joseph Nye, « Redefining the National Interest », *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, p. 24 et 31.

L'opinion publique des pays démocratiques est généralement plus portée que celle d'autres pays à comprendre et à promouvoir les droits de la personne dans le cadre de la politique étrangère. Mais elle n'acceptera guère qu'il y ait des victimes dans les cas où « les seuls objectifs de la politique étrangère sont des intérêts humanitaires sans contrepartie ». Par exemple, le public américain a rapidement perdu son enthousiasme pour aider les Somaliens qui mouraient de faim lorsqu'il a vu à la télévision les corps de soldats américains traînés dans les rues de Mogadishu. Pourtant, « les Américains se sont lancés dans la guerre du Golfe en étant prêts à subir une dizaine de milliers de pertes humaines⁹³ ».

Dans la guerre du Golfe, les États-Unis « se préoccupaient non seulement de l'agression contre le Koweït, mais aussi des approvisionnements en énergie et de leurs alliés régionaux⁹⁴ ». La situation était différente en Somalie. Dans le premier cas, la cause des droits de la personne s'appuyait sur des intérêts nationaux nettement identifiables; dans le deuxième cas, il n'existait aucun lien de cette nature.

Témoignant devant le Comité, M. Dale Herspring, professeur à l'Université de l'État du Kansas, a soutenu lui aussi qu'il était important de percevoir où se situe l'intérêt national : « Ce qui est indispensable, et ce que nous n'avons pas encore fait, c'est de chercher à voir quelles sont les batailles qu'il nous faut mener. Nous ne pouvons pas passer notre temps à faire la police dans le monde, à redresser tous les torts. [...] Nous devons décider quand la situation le justifie, quand il est dans notre intérêt d'intervenir⁹⁵ ». Selon M. Herspring, nous ne devons intervenir que si nous pouvons dire avec confiance qu'il est très probable que l'issue soit heureuse.

Le Comité ne préconise pas pour le Canada un retour à une *realpolitik* qui tient les frontières des États pour inviolables. Nous disons que le principe de la souveraineté des États peut devenir plus « perméable » sans tomber dans un zèle missionnaire qui suppose avec naïveté que nous pouvons redresser les torts chez les autres ou les amener à notre façon de penser. Il faut parfois laisser les choses suivre leur cours avant qu'une intervention de maintien de la paix puisse être efficace. Autrement, on risque de se retrouver simplement à ménager un répit aux factions en présence, qui ne feront que reprendre de plus belle leur conflit par la suite.

Cela ne veut pas dire que le Canada doit fermer les yeux, mais que le fait d'invoquer des considérations humanitaires ou la sécurité humaine pour justifier une intervention ne constitue pas en soi un fondement suffisant pour la politique étrangère⁹⁶. Il y aura inévitablement des cas où le Canada ne pourra être d'aucun secours, même s'il se sent interpellé par des violations massives et systématiques des droits de la personne. Les observations de M. George Kennan sur l'enthousiasme de l'intervention humanitaire

⁹³ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 33.

⁹⁵ Dale Herspring, fascicule 37, p. 14.

⁹⁶ Voir le chapitre VI pour plus de détails.

résumant l'argumentation d'une des deux écoles de pensée : « Il faudrait un engagement durable de la part de la population et du gouvernement pour seulement commencer à s'attaquer à cette tâche, et je n'y vois aucune raison ni aucune possibilité de le faire. La règle est que nous n'avons rien eu à voir avec les causes qui font que des régimes d'autres continents oppriment des éléments de leur population; et je ne vois pas pourquoi nous serions tenus responsables de ces coutumes déplaisantes ni pourquoi nous nous considérerions coupables du fait qu'elles sont maintenues. » 97

Les raisons de l'intervention de l'OTAN

Lorsqu'on réfléchit sur les leçons du Kosovo, on finit par se poser deux questions fondamentales auxquelles ni l'OTAN ni les autorités canadiennes n'ont apporté de réponse définitive.

D'abord, quelle était la raison fondamentale de l'intervention de l'OTAN? Était-ce la crainte que la situation au Kosovo ne provoque des troubles tant à l'intérieur des pays des Balkans qu'entre eux? Ou le nettoyage ethnique était-il la vraie raison de la campagne de bombardement?⁹⁸ La mise en relief des atrocités a-t-elle eu pour effet de mobiliser l'appui populaire à une mission visant à maintenir la stabilité dans les Balkans, mission qui, bien que considérée comme importante par certains gouvernements, aurait pu être contestée par des membres du public, voire par des politiciens, dans certains pays européens, aux États-Unis et peut-être au Canada?

L'ancien Secrétaire général de l'OTAN, M. Javier Solana, a écrit : « Pour la première fois, une alliance défensive a lancé une campagne militaire afin d'éviter une tragédie humaine à l'extérieur de ses frontières. Dans le même article pourtant, il ajoute : « En plus de causer d'innombrables tragédies humaines, [les combats en ex-Yougoslavie] menaçaient constamment de se répandre hors de leur lieu d'origine et de déstabiliser des régions entières. »⁹⁹ Plusieurs motifs semblent sous-tendre l'intervention de l'OTAN.

Ensuite, a-t-on monté en épingle les considérations humanitaires - les atrocités et les violations flagrantes des droits de la personne - pour justifier la décision de l'OTAN d'intervenir en Yougoslavie sans l'autorisation du Conseil de sécurité? Le ministre de la Défense nationale, l'honorable Art Eggleton, a déclaré le 4 octobre 1999 : « L'impasse à

⁹⁷ Richard Ullman, « The U.S. and the World: An Interview with George Kennan », *New York Review of Books*, 12 août 1999.

⁹⁸ L'ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN, M. David Wright, a insisté sur le nettoyage ethnique dans une entrevue au réseau anglais de Radio-Canada le 10 novembre 1999. Plus tôt le même jour, Mme Carla del Ponte, procureure en chef du Tribunal des Nations Unies pour les crimes de guerre, déclarait au Conseil de sécurité que le Tribunal avait jusque-là exhumé 2 108 corps au Kosovo, chiffre beaucoup plus petit que celui qu'on avait communiqué auparavant (plus de 100 000).

⁹⁹ Javier Solana, « NATO's Success in Kosovo », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1999. L'assistant adjoint du président des États-Unis pour les affaires de sécurité nationale met l'accent sur la dimension non humanitaire : « En fait, 19 alliés de l'OTAN, aussi diverses soient leurs cultures politiques et leurs relations historiques avec les Balkans, estimaient qu'ils avaient un intérêt transcendant à mettre fin à la violence au Kosovo. S'il s'était prolongé, le conflit n'aurait pas eu de frontières naturelles. » James B. Steinberg, « A Perfect Polemic », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1999, p. 131.

l'ONU ne saurait entamer la détermination de la communauté internationale à éviter des tragédies humaines. » Tout en reconnaissant que l'OTAN était intervenue en Yougoslavie sans l'autorisation de l'ONU, M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, a qualifié la mission de l'OTAN d'humanitaire. Il a déclaré que l'incident du Kosovo « avait mis en vif relief le dilemme de ce qu'on appelle une intervention humanitaire : d'une part, la question de la légitimité d'une mesure que prend une organisation régionale sans mandat des Nations Unies; d'autre part, l'obligation universellement reconnue de mettre fin aux violations flagrantes et systématiques des droits de la personne. »¹⁰⁰

Conclusions

L'examen par le Comité du conflit au Kosovo a fait ressortir les risques et les coûts, pour les populations civiles, d'une intervention armée de l'Alliance dans une situation où les objectifs de l'OTAN n'étaient ni clairs ni même nécessairement cohérents.

Pourtant l'intervention de l'OTAN a été justifiée par des arguments allant de l'intervention humanitaire, en vertu du nouveau concept stratégique, à l'autodéfense (contre d'éventuelles vagues de réfugiés) en vertu de l'article 5. Il semble désormais que les rumeurs selon lesquelles les Serbes auraient tué des centaines de milliers de personnes aient été largement exagérées, tandis que les dommages que les bombes de l'OTAN ont fait subir à des cibles civiles sont indéniables. Le retour à la paix a été caractérisé par une poursuite de l'animosité et des violences entre groupes ethniques.

L'expérience du Kosovo nous aura appris, à tout le moins, que les résultats des missions de maintien et de rétablissement de la paix dont l'objectif manifeste est la sécurité humaine peuvent être fortement imprévisibles. Et, d'une façon plus générale, elle nous aura montré qu'il faut discuter davantage, à l'OTAN et au Canada, de l'application du nouveau concept stratégique à ces situations.

Il semble au Comité que la contribution militaire du Canada à l'effort de l'Alliance au Kosovo, quoique importante et efficace, n'a pas été pleinement appréciée par nos alliés, ni ne s'est traduite par l'octroi d'une place suffisante au Canada dans la prise de décisions au sein de l'Alliance sur les questions de stratégie militaire ou de politique, ni avant ni après le conflit.

Il ne fait aucun doute que la capacité d'influer sur les décisions prises au sujet des interventions militaires est fonction de la capacité militaire d'un pays et de la mesure dans laquelle son gouvernement est prêt à la mettre à contribution¹⁰¹. Quoiqu'on puisse dire a posteriori à propos du succès de la campagne aérienne au Kosovo et en Serbie, le fait demeure que les Forces canadiennes ont joué un rôle déterminant dans cette campagne,

¹⁰⁰ Kofi Annan, « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999.

¹⁰¹ Le degré d'influence exercé est bien sûr tributaire de multiples facteurs. Ainsi, même s'il est indéniable que la capacité militaire est importante, le commerce international, les contacts entre nos citoyens et ceux d'autres pays, l'habileté de nos diplomates au sein des organismes internationaux et un vaste éventail d'autres formes d'interaction le sont tout autant.

parce que le gouvernement du Canada était prêt à engager ses forces; parce que celles-ci étaient extrêmement bien entraînées et parce qu'elles disposaient d'un bon équipement, c'est-à-dire d'avions modernes et d'armes à guidage de précision¹⁰².

La leçon est claire pour le Canada : si nous ne sommes pas prêts à engager nos troupes au moment où la situation l'exige, ou si celles-ci ne disposent pas de l'équipement nécessaire pour intervenir utilement, alors notre influence dans les conseils alliés de paix et de guerre continuera de diminuer. Pourtant, le Canada n'est pas assuré que sa voix sera entendue même s'il apporte une contribution militaire efficace, comme il l'a certainement fait au Kosovo.

Enfin, comme nous le signalons ailleurs dans le présent rapport, l'expérience du Kosovo soulève des questions fondamentales pour l'OTAN et pour le Canada au sujet des circonstances dans lesquelles il faudrait envisager d'intervenir en l'absence d'une autorisation explicite de la part des Nations Unies.

¹⁰² La même remarque s'applique à la force blindée de reconnaissance qui est entrée au Kosovo à la fin des hostilités. Nos troupes étaient équipées de véhicules blindés Coyote ultra-modernes, qui leur ont permis d'exercer une tâche de surveillance vitale dont aucune armée alliée ne pouvait s'acquitter. Elles étaient là aux moments cruciaux, et leur présence a changé le cours des choses.

Chapitre VI : La sécurité humaine et le nouveau maintien de la paix

Même si elle marquait un tournant dans le contexte de la sécurité mondiale, la fin de la guerre froide est loin d'avoir apporté les améliorations espérées dans la vie des populations de bien des pays. Les risques de guerre ouverte entre États sont certes considérablement réduits (même si la menace nucléaire demeure présente sous certaines formes), mais d'autres menaces se sont accrues. Les conflits internes, souvent entre groupes ethniques ou religieux, se sont faits de plus en plus nombreux et ont eu, pour les gens qui les ont vécus, des conséquences tout aussi dévastatrices que des guerres internationales. Par conséquent, la sécurité des États s'est peut-être améliorée depuis 1989, mais celle des êtres humains s'est détériorée dans de nombreuses régions du monde, comme l'illustrent les événements survenus dans les années 90 en Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda et en Sierra Leone, par exemple.

L'objectif fondamental des organisations comme l'OTAN, vouées à la paix et à la sécurité, a été redéfini depuis dix ans. La prévention des conflits violents ou l'atténuation de leurs retombées sur les gens ordinaires ont motivé de plus en plus souvent des décisions touchant l'intervention dans les affaires « intérieures » d'États souverains. Comme nous l'avons vu plus haut, l'OTAN a été confrontée à cette question tout au long des années 90.

Ce changement dans la nature des « menaces » a eu des répercussions profondes sur la perspective du Canada relativement à la sécurité internationale, au maintien de la paix et à la diplomatie. Comme d'autres pays, nous avons commencé à faire du concept de « sécurité humaine » un élément important de notre politique étrangère. C'est pourquoi le Comité tenait tout particulièrement à examiner les implications de cette nouvelle approche. Nous énonçons dans le présent chapitre nos conclusions initiales à cet égard, ainsi que certaines des inquiétudes et des suggestions découlant de notre examen.

Le Canada et le concept de sécurité humaine

Comme nous l'avons vu plus haut, la décennie qui vient de s'écouler a obligé l'OTAN et ses membres à redéfinir leurs priorités, délaissant la défense collective contre d'éventuelles attaques visant leur propre territoire pour s'attarder davantage aux préoccupations touchant la paix et la sécurité dans d'autres pays, particulièrement dans les États de l'« étranger proche », comme ceux des Balkans, ou dans ceux qui présentent un intérêt particulier pour l'économie et la sécurité énergétique de l'Occident, par exemple les États du Golfe. Au fur et à mesure que cette transformation s'opérait, les considérations humanitaires prenaient une place de plus en plus importante dans la réflexion de l'Alliance.

En politique étrangère, les considérations humanitaires sont loin d'être un phénomène nouveau. Elles ont en effet joué un rôle important dans le développement des Nations Unies et sont au centre des préoccupations du Canada et de bien d'autres pays depuis la Seconde Guerre mondiale. Au cours des deux ou trois dernières années cependant, un

certain nombre de pays, dont le Canada, la Norvège et les Pays-Bas, ont cherché à réorganiser les priorités politiques internationales et à redéfinir le concept de sécurité¹⁰³. En se fondant sur le principe général de la sécurité humaine mis de l'avant par le PNUD en 1994, mais en mettant l'accent tout particulièrement sur les conséquences des conflits violents, ces pays soutiennent que seul un effort concerté pour améliorer la sécurité des populations à risque permettrait de régler les problèmes émergents dans le monde d'aujourd'hui.

La sécurité humaine ne remplace pas la sécurité des États; en fait, l'une ne va pas sans l'autre. Comme l'a expliqué le ministre des Affaires étrangères du Canada, « [...] la sécurité humaine est bien plus que l'absence de menace militaire. La sécurité humaine, c'est notamment être à l'abri des privations économiques, jouir d'une qualité de vie acceptable et se voir garantir l'exercice des droits humains fondamentaux. »¹⁰⁴.

Un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international souligne pour sa part que le concept « a pour points de repère les êtres humains et leurs collectivités, plutôt que les États [...] Il reconnaît que la sécurité des États est essentielle, mais qu'elle ne suffit pas à elle seule à assurer la sécurité et le bien-être des individus ». Il fait remarquer que le concept de sécurité humaine « repose sur les valeurs canadiennes traditionnelles que sont la tolérance, la démocratie et le respect des droits de la personne. Les Canadiens sont mus par des raisons humanitaires, pas par les froids calculs de la *realpolitik*. Pour les Canadiens, le respect des principes est aussi important que la puissance¹⁰⁵. »

Il convient de signaler que d'autres vont encore plus loin en affirmant que la vieille distinction entre une politique étrangère fondée sur la *realpolitik* et une autre fondée sur l'humanitarisme est trompeuse. Selon Joseph S. Nye, Jr. : « Une définition démocratique de l'intérêt national n'accepte pas la distinction entre la moralité et l'intérêt comme fondement de la politique étrangère. Les valeurs morales sont tout simplement des intérêts intangibles¹⁰⁶. »

La sécurité humaine est de plus en plus reconnue comme l'un des fondements de la politique étrangère. Comme l'a dit le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en mai 1999, « La notion de ' sécurité humaine ' commande aujourd'hui le même respect et la même attention que la notion plus traditionnelle de ' sécurité nationale '. Le Conseil de sécurité des Nations Unies discute de plus en plus souvent de questions touchant la ' sécurité humaine ', et ses membres sont de plus en plus sensibles au fait que la sécurité des États passe obligatoirement par celle de leurs populations¹⁰⁷. »

¹⁰³ *La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, avril 1999.

¹⁰⁴ L'honorable Lloyd Axworthy, dans *The Intellectual Journal*, LII, printemps 1997.

¹⁰⁵ Paul Heinbecker, dans *Behind the Headlines*, 56:4-9, printemps 1999.

¹⁰⁶ Joseph S. Nye, Jr. (U.S. Assistant Secretary of Defence for International Security, 1994-1995), « Redefining the National Interest », *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, p. 24.

¹⁰⁷ Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Sadako Ogata, « Human Security: A Refugee Perspective », discours prononcé à l'occasion de la Conférence ministérielle sur les questions de sécurité humaine, Bergen, Norvège, 19 mai 1999.

Au Canada, le discours du Trône du 12 octobre 1999 a dissipé tout doute qui pouvait subsister quant au fait que la promotion de la sécurité humaine est désormais un objectif majeur de la politique étrangère : « Le gouvernement accordera une importance accrue à la sécurité humaine dans sa politique étrangère et il œuvrera pour que les instances mondiales réalisent des progrès véritables dans le cadre d'une démarche internationale pour la sécurité humaine. »

Le rôle de plus en plus important des organisations non gouvernementales, surtout dans le domaine humanitaire, mais aussi sur le plan politique, est essentiel à la sécurité humaine. Le meilleur exemple en est probablement la façon dont divers gouvernements, et notamment celui du Canada, ont travaillé de concert avec les organismes bénévoles pour que soit signé le Traité sur les mines antipersonnel.

Comme nous l'avons déjà souligné, les préoccupations relatives à la sécurité humaine, combinées au nouvel intérêt de l'OTAN pour les événements survenant à l'extérieur de sa zone d'influence immédiate, ont largement contribué à redéfinir la mission globale de l'organisation. Elles ont également été l'un des principaux éléments déclencheurs de l'intervention au Kosovo. De même, les Nations Unies et les médias populaires s'inquiètent de plus en plus des effets qu'ont les conflits intérieurs sur les gens ordinaires.

Il en résulte une nouvelle volonté de définir ces événements non seulement comme des problèmes humains, mais aussi comme le point de départ de politiques et de mesures permettant de garantir la sécurité. C'est ce que certains ont appelé le « nouveau maintien de la paix ».

Le nouveau maintien de la paix

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a été appelée de plus en plus souvent ces dernières années à jouer un rôle dans le maintien de la paix. Dès la fin de la guerre froide, l'Alliance a mis de côté la défense collective de ses membres contre d'éventuelles attaques armées pour s'attacher plutôt à la promotion de la sécurité collective, qui consiste à instaurer, notamment en Europe centrale et en Europe de l'Est, les conditions – économiques, sociales et politiques – propres à l'établissement de bonnes relations entre les peuples.

En même temps, la nature du « maintien de la paix » a radicalement changé. Auparavant, l'État était considéré comme l'unité de base, chacun étant souverain à l'intérieur de ses frontières. Par conséquent, le « maintien de la paix » visait la prévention des conflits entre les États. Il consistait essentiellement à protéger ou à établir des frontières internationales ou des « lignes de cessez-le-feu » (comme sur le plateau du Golan). Une tierce partie, les Nations Unies par exemple, s'engageait à faciliter cette tâche, notamment en fournissant une force neutre jusqu'à ce que les hostilités aient cessé de part et d'autre. L'objectif était la paix entre les États. De nos jours, cette forme de « maintien de la paix » est souvent qualifiée de « classique », et la Force d'urgence des Nations Unies (FONU), établie en 1956 au moment de la crise de Suez, en est considérée comme le modèle.

La nouvelle formule de maintien de la paix, qui a fait son apparition à la fin des années 80, est beaucoup plus ambitieuse¹⁰⁸. C'est l'individu qui en est l'unité de base. Chaque individu possède certains droits acquis - les droits de la personne. Autrement dit, chaque citoyen ou sujet jouit de droits plus fondamentaux que ceux qui lui sont conférés par les lois de son pays. Le maintien de la paix vise dès lors la réalisation et la protection de ces droits, afin de contribuer à la « sécurité humaine »¹⁰⁹.

Dans le cas du Timor-Oriental, l'ONU a autorisé récemment une mission de protection de la sécurité humaine. À la réunion du 11 septembre 1999 du Conseil de sécurité, le Canada a rappelé ceci aux membres : « Le Conseil a souligné qu'il était important de traduire en justice les individus qui incitent à la violence ou commettent des actes de violence contre des civils lors des conflits armés, ou ceux qui violent de quelque manière que ce soit le droit humanitaire international et les droits de l'homme¹¹⁰ ». Le 13 septembre 1999, Mme Mary Robinson, responsable des droits de la personne à l'ONU, a déclaré que la communauté internationale devait tenir l'Indonésie responsable des atrocités commises au Timor-Oriental. M. Axworthy s'est dit d'accord et, le lendemain, il a demandé que ceux qui s'étaient rendus coupables de meurtre au Timor-Oriental soient traduits en justice. Depuis lors, diverses initiatives internationales ont été lancées pour aider à la reconstruction sociale et économique du Timor-Oriental. Entretemps, on continue de s'inquiéter du non-respect des droits de la personne dans d'autres parties de l'Indonésie, notamment en Atjeh.

Dans le cas de la Yougoslavie et du Kosovo, cependant, les Nations Unies ne faisant rien, l'OTAN est intervenue. Il convient de souligner que la « sécurité humaine » a été invoquée à maintes reprises - et qu'elle continue de l'être - pour justifier l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie sans l'approbation de l'ONU. Selon M. Javier Solana, qui était Secrétaire général de l'OTAN au moment de la mission Yougoslavie-Kosovo, cette campagne devait aller de l'avant même sans l'approbation de l'ONU : « Il fallait défendre la population. C'était l'un des coins les plus pauvres de toute l'Europe. L'Alliance est intervenue pour des raisons morales. Elle ne pouvait pas refuser d'agir¹¹¹. »

Un certain nombre d'observateurs ont fait remarquer qu'il ne s'agit pas de choisir entre la formule classique et la nouvelle formule de maintien de la paix, mais bien d'appliquer une combinaison appropriée de ces deux approches. Comme l'a fait remarquer le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : « J'espère ne pas paraître trop pessimiste [...] en disant que ce qui s'est passé dans le monde au cours des quatre dernières années n'a rien pour nous convaincre que les mesures 'douces' peuvent être, à elles seules, suffisantes pour circonscrire les conflits, à plus forte raison pour les résoudre ou les prévenir. Le problème - comme l'a démontré la crise yougoslave -, c'est

¹⁰⁸ Voir *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle*, rapport présenté au Sénat par le Comité en 1993.

¹⁰⁹ *Behind the Headlines*, 56:4-9, printemps 1999.

¹¹⁰ Déclaration officielle de l'ambassadeur Robert F. Fowler, Réunion d'urgence du Conseil de sécurité sur la situation au Timor-Oriental, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa.

¹¹¹ *The Globe and Mail*, 23 septembre 1999, p. A20.

que la ' manière forte ', par exemple l'intervention militaire armée, semble tout aussi insuffisante, à elle seule, pour empêcher une guerre ou pour y mettre fin¹¹². »

La Charte et le nouveau maintien de la paix

La nouvelle situation soulève d'importants défis pour les Nations Unies. Ses critiques soutiennent qu'à cet égard, la Charte manque d'à-propos, au mieux, et qu'elle est devenue, au pire, un dangereux obstacle. M. Gwynne Dyer nous a rappelé que l'action des Nations Unies repose sur deux piliers : la Charte, qui met l'accent sur la souveraineté des États, et la Déclaration des droits de l'homme, assortie de la Convention internationale contre le génocide. Pendant 40 ans, les projecteurs ont été braqués sur le pilier de la souveraineté. « Au terme de la guerre froide, on a entrepris de faire sortir l'autre pilier de l'ombre. « [...] Le problème, bien entendu, c'est que, entre ces deux piliers, une contradiction saute aux yeux. Si tous les États étaient absolument souverains, comment pourrait-on faire appliquer les dispositions qui régissent les droits de la personne et interdisent le génocide? »¹¹³

M. Michael J. Glennon propose une analyse semblable :

[...] au Kosovo, la justice (telle qu'on la comprend actuellement) et la Charte de l'ONU ont semblé se heurter. Mais ce n'est pas seulement que la Charte de l'ONU interdit l'intervention là où des États éclairés croient maintenant qu'elle est justifiée; les problèmes qu'elle pose sont encore plus graves. La Charte repose en effet sur une hypothèse qui n'est tout simplement plus valable, à savoir que la violence interétatique constitue la principale menace à la sécurité internationale. Cette hypothèse ne tient plus¹¹⁴.

Le rôle du Canada dans le nouveau maintien de la paix

Au cours de ses audiences sur la mission Yougoslavie-Kosovo, le Comité a pris de plus en plus conscience de l'influence de la nouvelle formule de maintien de la paix sur l'orientation de la politique étrangère du Canada.

Le ministre canadien des Affaires étrangères s'est fait l'un des plus ardents défenseurs de ce nouveau maintien de la paix, que ce soit par l'OTAN ou l'ONU. Par exemple, il a dit à plusieurs reprises aux Canadiens, en 1999, que la participation de notre pays à la mission Yougoslavie-Kosovo visait à promouvoir la sécurité humaine : « C'est la terrible situation de [...] civils innocents qui a nécessité notre intervention [au Kosovo] en mars. L'entente d'aujourd'hui nous rapproche de notre objectif de restaurer leur sécurité, leur espoir et leur avenir au Kosovo¹¹⁵. » D'autres déclarations du gouvernement canadien ont

¹¹² Ogata, *ibid.*

¹¹³ Gwynne Dyer, fascicule 42, p. 12-13 et 23-24.

¹¹⁴ Michael J. Glennon, « The New Interventionism », *Foreign Affairs*, mai-juin 1999, p. 2-3.

¹¹⁵ « Les ministres des Affaires étrangères du G-8 s'entendent sur un projet de résolution du Conseil de sécurité concernant le Kosovo », ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 8 juin 1999.

d'ailleurs confirmé ce point de vue : « Les principaux motifs du Canada et de ses alliés de l'OTAN étaient et demeurent d'ordre humanitaire¹¹⁶. »

Les implications militaires

Dans son discours du Trône d'octobre 1999, le gouvernement s'engageait, en termes généraux, à fournir à ses forces armées les moyens nécessaires pour relever les défis du nouveau maintien de la paix :

Le gouvernement continuera [...] de veiller à ce que les Forces canadiennes soient en mesure d'appuyer le rôle du Canada pour contribuer à la sécurité dans le monde et il s'efforcera d'accroître la capacité des Canadiens et des Canadiennes d'aider à assurer la paix et la sécurité dans des pays étrangers.

Comme nous l'avons déjà souligné, la capacité qu'ont nos militaires de s'acquitter des nombreuses tâches nouvelles qu'on a exigées d'eux depuis dix ans soulève des préoccupations. La nouvelle formule de maintien de la paix n'est pas moins exigeante que le modèle traditionnel pour les Forces armées canadiennes. En fait, à bien des égards, les opérations comme celle du Kosovo sont à la fois plus difficiles en termes militaires et techniques, et de plus grande portée sur le plan humain. Nous nous contenterons de faire remarquer pour le moment que l'adoption d'une nouvelle approche axée sur la sécurité humaine impose aux Forces armées canadiennes un ensemble de rôles tout à fait nouveaux, sans pour autant réduire les exigences traditionnelles touchant leur capacité de fonctionner efficacement en tant qu'unités de combat.

Prendre la sécurité humaine comme point de départ de la politique pose un problème

Rares sont ceux qui contestent l'idée que l'amélioration de la sécurité humaine est un objectif louable et important, particulièrement pour un pays comme le Canada qui possède une longue tradition d'engagement international et qui a toujours accordé une grande importance à l'intervention humanitaire.

Le problème réside dans la façon d'appliquer les bonnes intentions à la politique étrangère dans son ensemble et aux décisions prises dans situations précises, comme celle du Kosovo. Ce dernier exemple montre que l'approche qui privilégie la sécurité humaine n'apporte pas de solutions faciles ni évidentes à des conflits complexes et de longue date. Le recours à la force pour aider l'une des parties à un conflit a inévitablement des effets néfastes sur d'autres personnes, notamment des personnes qui n'ont rien avoir avec le conflit.

À partir du moment où elle a compris qu'il était vain de s'attendre à ce que la simple menace de recourir à la force aérienne allait suffire, l'OTAN s'est retrouvée dans une situation où elle n'avait plus d'autre choix que de larguer ses bombes ou de faire marche arrière. Et lorsque les frappes aériennes ont effectivement commencé, il est vite devenu

¹¹⁶ Document d'information sur le Canada et le Kosovo, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 17 juin 1999.

évident pour tout le monde que même des armes à guidage de précision feraient des victimes des deux côtés. Même si les forces de l'OTAN ont pu maintenir leurs pertes au strict minimum, il reste que les attaques aériennes ont tué des Serbes et des Kosovars, provoquant une rapide escalade des représailles de la part des forces serbes. Nous ne faisons que commencer à mesurer toute la portée des opérations menées au Kosovo.

L'aspect important à se rappeler ici n'est pas tant la façon dont la campagne s'est déroulée au Kosovo, mais le fait que bien des gens semblaient croire que l'adoption d'une approche privilégiant la sécurité humaine allait en quelque sorte faire disparaître les problèmes les plus épineux. La réalité est cependant tout autre puisque la sécurité humaine demeure un concept plutôt vague et mal défini, qui n'a guère d'utilité pour orienter une intervention, faute d'un consensus international suffisant quant à sa signification et à son application.

Ce qu'il faut surtout, ce n'est pas de rejeter le concept de sécurité humaine, mais plutôt d'adopter une approche réaliste à la politique étrangère. L'approche de la sécurité humaine tend inévitablement à hausser les attentes du public face à la volonté et à la capacité de pays comme le Canada, d'alliances comme l'OTAN et de l'ONU elle-même d'intervenir là où il faut. Le cas du Kosovo, de la Somalie, du Timor-Oriental et d'autres cas récents montrent à quel point les vrais enjeux et les vraies conséquences sont complexes et, souvent, contradictoires.

Il ne fait aucun doute que l'importance accrue accordée à la sécurité humaine entraînera certains changements dans la participation du Canada aux activités des Nations Unies et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Par conséquent, le Sénat voudra sans doute examiner les conséquences probables de cette évolution. Même si le Comité appuie l'objectif gouvernemental consistant à faire de la sécurité humaine le principal thème de la politique étrangère canadienne, il n'est pas convaincu que les implications de cette approche aient été suffisamment examinées. En particulier, nous estimons que le gouvernement devrait tenir un débat public sur les moyens qu'il entend prendre à l'avenir pour décider s'il doit ou non participer à des missions de maintien de la paix, surtout lorsque la sécurité humaine en est un aspect important.

De plus, comme le laisse entendre le discours du Trône, il est fort possible que cette nouvelle orientation ait des répercussions importantes sur la façon dont les Forces armées canadiennes s'acquitteront de leurs rôles de maintien ou de rétablissement de la paix afin de promouvoir la sécurité humaine. En fait, l'expérience au Kosovo a démontré que cette nouvelle politique allait à peu près certainement imposer de nouveaux fardeaux aux pays qui participeront à ces interventions militaires.

Nous sommes également d'avis qu'il faut un dialogue plus approfondi, avec le Parlement et avec le grand public, pour passer en revue ce qui s'est fait jusqu'ici, et en particulier la façon dont la doctrine a été appliquée à l'opération au Kosovo. En examinant attentivement l'organisation et le déroulement de cette mission, notamment à la lumière des questions soulevées ailleurs dans le présent rapport au sujet de son efficacité, le Canada pourra raffiner sa politique et mieux se préparer pour la prochaine situation du même genre. Il pourra aussi apporter une contribution plus utile aux discussions sur les questions connexes à l'OTAN et aux Nations Unies.

Conclusions et recommandations

Le concept de « sécurité humaine » est devenu un élément central de la politique étrangère du Canada ces dernières années, mais il doit être mieux examiné, mieux défini et mieux élaboré. L'intervention humanitaire, en tant que fondement de l'action internationale, est un concept qui est toujours en évolution et qui n'a pas encore fait l'objet d'une définition claire et acceptée par la communauté internationale. Ce concept attire tout naturellement les Canadiens, mais il présente des risques. Le Canada ne peut intervenir ni participer à une intervention chaque fois que la sécurité humaine est menacée, parce qu'il n'est pas le « bon samaritain » du monde entier. Nous devons fonder nos activités en matière de sécurité sur des assises politiques solides et cibler nos interventions là où elles ont effectivement une valeur et se justifient clairement. Cette justification n'a pas cependant toujours été énoncée.

Le Canada agit toujours de concert avec ses alliés. Si leurs intérêts sont menacés, les nôtres sont touchés également. Chaque fois que la stabilité ou la sécurité humaine est menacée, nous sommes nous aussi menacés, ne serait-ce qu'indirectement. Il n'y a aucune région du monde, de l'Asie du Sud-Est à la Corne de l'Afrique, en passant par l'Afghanistan, où l'instabilité et les conflits ne touchent pas également le Canada de quelque façon.

Le Canada a une contribution vitale à faire au maintien de la paix et au rétablissement de la paix dans le monde. Depuis plus de 40 ans, cette vocation est peut-être l'expression la plus visible de notre politique étrangère, qui est guidée par nos valeurs. Du côté pratique, nous avons beaucoup à apporter; nous savons comment faire, et nous disposons d'hommes et de femmes d'expérience capables de diriger. Tous ceux qui ont participé à des opérations de sécurité multilatérales, sous l'égide de l'ONU ou d'autres organisations, le confirmeront.

Toutefois, le gouvernement du Canada ne met pas ses troupes au service de la communauté internationale simplement pour « faire sa part » ou parce qu'il y a un problème à régler. Les Forces canadiennes sont plutôt envoyées en mission de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix pour les mêmes raisons que celles qui, par le passé, ont justifié leur déploiement en temps de guerre : parce que, dans chaque cas, il a été établi qu'il était dans l'intérêt général du Canada d'agir ainsi. Les sacrifices que nous exigeons de nos militaires, hommes et femmes, seraient déraisonnables et injustifiés si ceux-ci ne savaient pas qu'en œuvrant pour la paix, ils servent aussi les intérêts de leur pays et de leurs concitoyens.

Nous devons par conséquent nous garder d'intervenir dans chaque conflit où la sécurité humaine est menacée ou chaque fois que les intérêts de nos alliées de l'OTAN sont en jeu. Nous ne pourrions jouer un rôle constructif au sein de la communauté mondiale que si nous ne laissons planer aucun doute quant à la portée de notre politique et si nous sommes prêts à assumer les conséquences de nos actes.

Comme le fait valoir Jean Daudelin de l'Institut Nord-Sud :

Le gouvernement et le public canadiens devront accepter que cette politique [...] [fondée sur la sécurité humaine] [...] comporte d'importants sacrifices [...]. Elle suppose qu'il nous faudra nous salir les mains, parfois dans le sang, et cela fera mal. Si les Canadiens, qu'ils soient ministres, parlementaires ou simples citoyens, ne sont pas prêts, peut-être vaudrait-il mieux envisager des solutions plus simples et plus sûres¹¹⁷

Recommandations

- 7) Nonobstant l'appui du Canada au principe de l'intervention humanitaire et la volonté louable du gouvernement d'appliquer une politique visant à privilégier la sécurité humaine, que le gouvernement veille à ce que la mise en œuvre de sa politique se fonde sur les éléments suivants :**
 - des normes uniformes traduisant un consensus international;
 - de bons rouages pour assurer une mise en œuvre efficace;
 - un vaste débat à l'échelle du pays sur les conséquences d'une telle intervention;
 - une définition du concept de « sécurité humaine » acceptée à l'échelle internationale.
- 8) Qu'avant de participer à toute intervention internationale pour des raisons de sécurité humaine, le Canada s'assure des conditions préalables suivantes :**
 - une analyse complète du concept de sécurité humaine, d'autres implications de la situation et de l'action proposée ainsi qu'un consensus international clair sur la définition du concept de sécurité humaine;
 - la reconnaissance d'un intérêt clair pour le Canada permettant de justifier sa participation, plus précisément d'un intérêt qui appuie nos grandes valeurs et nos grands objectifs en matière de politique étrangère;
 - des indications claires que la participation du Canada contribuera de façon positive et significative à l'action proposée, et une assurance de la part des dirigeants des Forces canadiennes que le pays est capable d'apporter la contribution militaire requise;
 - une prise de conscience des risques et des coûts de l'intervention;

¹¹⁷ *The Globe and Mail*, 28 février 2000.

- **l'assurance qu'on a bien pesé toute conséquence négative éventuelle pour d'autres intérêts du Canada.**

Chapitre VII : L'Identité européenne de sécurité et de défense

L'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) est un vaste concept qui fait référence non seulement à la défense militaire de l'Union européenne, mais aussi au maintien de la paix et de la sécurité de façon générale. L'idée n'est pas nouvelle, mais elle a été mise à l'avant-plan, au cours de la dernière année environ, lorsque l'Union européenne a cherché à redéfinir son rôle au sein de l'OTAN par rapport à celui des États-Unis. Le présent chapitre examine brièvement l'évolution de l'IESD et des autres formes de restructuration des forces militaires, qui témoignent non seulement des changements survenus dans la vision de la défense européenne, mais aussi d'une révolution dans la nature même de la guerre. Les répercussions de l'IESD pour l'OTAN et le rôle des États-Unis y sont également abordés. Enfin, les conséquences possibles pour le Canada sont évoquées.

L'évolution de l'IESD

Pendant des années, à partir de 1949, la défense de l'Europe a essentiellement été tributaire de l'OTAN et, dans une large mesure, de la contribution des États-Unis. Il n'existait aucune formule de rechange. La fin de la guerre froide n'a rien changé à la situation. L'OTAN a assuré le maintien d'un environnement sûr, un environnement à l'intérieur duquel les membres de l'Alliance et leurs voisins ont pu se concentrer sur le développement de leurs systèmes économiques et de leurs institutions politiques. À la même époque, l'idée que les pays européens devraient assumer la responsabilité de leur défense commune a commencé à faire son chemin, mais peu de progrès concrets ont été accomplis à cet égard. En matière de sécurité, l'Europe de l'Ouest cherchait avant tout à prévenir une éventuelle agression soviétique; en outre, la Communauté européenne était très absorbée par d'autres questions.

Au lendemain de la guerre froide, certains ont pensé que l'OTAN, ou du moins l'« ancienne » OTAN, n'était plus nécessaire. Le temps était venu pour les pays de la Communauté européenne de s'attaquer à la tâche de transformer leur union pour en resserrer les liens et lui donner une identité propre en matière de politique étrangère et de défense, pour qu'elle puisse mettre en place des politiques pour l'ensemble de ses membres. Ainsi, l'Europe serait en mesure de répondre à ses propres besoins sur le plan du maintien de la paix sans trop compter sur ses partenaires nord-américains de l'OTAN. Le Traité de Maastricht, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1993, précisait clairement que l'Union européenne envisagée chercherait à établir une « politique étrangère et de sécurité commune ».

Les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN avaient déjà reconnu le fait que les pays de la Communauté européenne espéraient établir une IESD. Ils ont bien accueilli l'idée qu'un jour la Communauté prendrait des dispositions pour assurer le maintien de la paix en Europe. Toutefois, l'IESD, telle qu'elle était envisagée, n'allait pas supplanter complètement l'OTAN. Elle devait plutôt « contribuer à l'intégrité et à l'efficacité de

l'Alliance dans son ensemble ». Voici, à cet égard, la déclaration qu'ont faite les dirigeants de l'OTAN à Rome, en 1991 :

Le fait que les pays de la Communauté européenne travaillent à la réalisation de l'union politique, ainsi qu'au développement d'une identité européenne de sécurité et à la mise en valeur de l'UEO [Union de l'Europe occidentale] sont des facteurs importants pour la sécurité de l'Europe. Le renforcement de la dimension de sécurité dans le cadre du processus d'intégration européenne et l'accroissement du rôle et des responsabilités des membres européens de l'Alliance sont des facteurs positifs qui se renforcent mutuellement. Le développement d'une identité de sécurité et d'un rôle de défense pour l'Europe, dont témoigne la consolidation du pilier européen de l'Alliance, servira non seulement les intérêts des États européens, mais contribuera à l'intégrité et à l'efficacité de l'Alliance dans son ensemble¹¹⁸.

Naturellement, l'IESD ne s'est pas concrétisée dans les années 90 : l'Union européenne était occupée à créer l'Union économique et monétaire (UEM) et à régler des questions liées aux institutions gouvernementales et à sa Politique agricole commune, de même qu'à élargir l'OTAN. Faute d'IESD, l'OTAN s'est donnée une nouvelle personnalité pour combler les vides qui existaient dans l'attribution des rôles.

Certaines mesures importantes ont néanmoins été prises afin de restructurer les forces de défense européennes.

La restructuration des Forces européennes

L'une des premières mesures concrètes pour amorcer l'intégration européenne en matière de défense remonte en 1987, à l'époque où le président Mitterrand et le chancelier Kohl ont fait part de leur intention de constituer une Brigade franco-allemande, dont la création s'est finalement concrétisée en janvier 1989. Son succès, conjugué à la fin soudaine de la guerre froide, a incité les deux dirigeants à accroître considérablement l'ampleur de la collaboration militaire entre leurs pays. C'est ainsi qu'en mai 1992, ils ont annoncé leur intention formelle de créer un corps européen multinational (l'Eurocorps) et de le mettre à la disposition de l'Union européenne occidentale (UEO)¹¹⁹.

Demeurée pour ainsi dire assoupie au cours des décennies qui ont suivi l'adoption du Traité de Bruxelles en 1948, l'UEO a refait surface en 1984 sur les instances de la France, jouant un rôle clé dans le renforcement du pilier européen de l'Alliance. Dans les années qui ont suivi, l'UEO a participé à différentes interventions de l'ONU. Elle a notamment pris part, en collaboration avec l'OTAN, à l'opération d'interdiction navale dans la mer Adriatique en 1992, en application des sanctions contre l'ex-Yougoslavie.

À la suite d'un accord conclu en 1993 pour préciser les rapports de commandement entre l'OTAN et l'Eurocorps, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg ont annoncé qu'ils fourniraient aussi des troupes à cette formation. L'effectif total de l'Eurocorps s'élève

¹¹⁸ Rome, novembre 1991, Mini-comm. de l'OTAN, paragr. 2; voir aussi le paragr. 21.

¹¹⁹ Les renseignements sur l'évolution de l'IESD proviennent en partie du *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, Department of Defense, Washington, mars 1999.

aujourd'hui à environ 44 000 militaires, dont 14 000 Français, 14 000 Allemands, 12 000 Belges et 3 500 Espagnols.

En 1995 l'UEO a également créé deux formations multinationales, l'Eurofor (Force européenne) et l'Euromarfor (Force maritime européenne). Rassemblées à la demande (par opposition à des forces permanentes), elles forment des contingents militaires selon les besoins de chaque opération de contingence. Pour former une force terrestre susceptible d'atteindre la taille d'une division en vue d'opérations de maintien de la paix et de contingence dans la région de la Méditerranée, l'Eurofor peut puiser jusqu'à 5 000 soldats dans les forces terrestres de chacun des pays suivants : la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. De la même façon, l'Euromarfor fait appel aux mêmes pays pour réunir les forces navales nécessaires à un déploiement flexible en fonction des besoins.

Outre ces forces de l'UEO, un certain nombre de formations militaires binationales ont vu le jour en Europe. Ainsi, les États du Bénélux ont regroupé leurs flottes sous un commandement unifié et permanent et ont créé une force tactique aérienne déployable. L'Italie et l'Espagne prévoient créer une brigade marine mixte, tandis que la France et le Royaume-Uni ont formé le Groupe aérien européen franco-britannique pour accroître leur capacité d'organisation et de conduite d'opérations conjointes.

La révolution dans les affaires militaires

La création de telles forces combinées témoigne non seulement d'un désir d'adopter une nouvelle approche axée sur la collaboration en matière de défense européenne, mais aussi d'une reconnaissance de la nécessité de réagir aux profonds changements survenus dans la nature des opérations militaires.

À la suite de l'écrasante victoire des forces de la coalition dans l'Opération Tempête du désert, il est devenu largement évident que nous assistions à une révolution dans les affaires militaires (RAM) aussi importante que n'importe quelle autre survenue auparavant, y compris celle provoquée par l'arrivée des armes nucléaires. La RAM suppose une transformation de la nature de l'artillerie de guerre « par suite des progrès de la technologie militaire qui, ajoutés à l'évolution de la doctrine et des concepts d'organisation, modifient radicalement le caractère et la conduite des opérations militaires ». Les progrès technologiques réalisés dans le cadre de l'actuelle RAM concernent entre autres les munitions à guidage de précision, la technologie de discrétion ainsi que les nouveaux systèmes de surveillance, de commandement et de contrôle. Ces percées permettent de recourir à des forces de précision, d'augmenter l'efficacité des principales plates-formes militaires et d'améliorer la connaissance et le contrôle de l'espace de combat¹²⁰.

Les nouvelles technologies faciliteront les opérations interarmes, de sorte qu'il y aura à l'avenir de plus en plus de forces interarmées. Les opérations intégrées air-mer-terre, où les attaques aériennes précèdent souvent les opérations terrestres et où la marine frappe une plus large gamme d'objectifs terrestres, vont devenir courantes. Ainsi, « les concepts de la manœuvre dominante, de l'engagement de précision, de la protection

¹²⁰ Elinor Sloan, *The United States And The Revolution in Military Affairs*, ministère de la Défense nationale du Canada, rapport de projet n° 801, 1998, p. vii.

pluridimensionnelle et de la logistique ciblée devraient jouer un rôle central en situation de combat à l'avenir »¹²¹. Le passage de la destruction massive à la guerre de précision entraînera « l'abandon des armées colossales en faveur de petites forces professionnelles, mieux formées et mieux équipées, dont les unités, intégrées à une structure décisionnelle plus décentralisée, pourront être adaptées parfaitement à la tâche qui leur est assignée ».

Les membres européens de l'Alliance ont commencé à se doter de forces capables de partir rapidement vers des théâtres éloignés, de fonctionner en l'absence de lignes de communication préétablies et de l'appui du pays d'accueil, et de combattre efficacement au sein de formations multinationales de la taille d'un corps d'armée ou même d'une division. L'OTAN a organisé ces capacités en forces d'intervention, dont des commandements et des formations d'envergure multinationale, comme la Force terrestre mobile et le Corps de réaction rapide (CRR) du CAE (Commandement allié en Europe) pour les forces terrestres, ainsi que les Forces de réaction immédiate et rapide (air). Le gros du Corps de réaction rapide du CAE provient du Royaume-Uni, qui fournit deux divisions, une brigade aéromobile et la plus grande partie du soutien administratif et logistique¹²².

La France est absente des forces d'intervention de l'OTAN, puisque ses forces armées ne participent pas à la structure de commandement militaire intégrée de l'Alliance. Elle garde cependant sous son commandement national des formations d'intervention rapide bien équipées.

Malgré les efforts récents de certains membres de l'Alliance, les États-Unis demeurent à l'avant-garde de la révolution dans les affaires militaires, ce qui pourrait avoir de profondes répercussions sur leurs relations futures avec l'Alliance. L'écart entre eux et les autres pays sur le plan des systèmes de commandement et d'information, d'acquisition d'objectifs et du renseignement s'accroît rapidement. Cela peut, comme on l'a déjà constaté, poser des problèmes d'interopérabilité entre les États-Unis et les autres membres de l'Alliance. À long terme, il est important de ne pas laisser l'écart s'élargir au point de nuire à l'efficacité et à la cohésion de l'OTAN.

Il sera difficile aux Européens de rattraper leur retard. Pour cela, il leur faudrait en effet accroître leurs budgets de défense, surtout en matière de recherche et de technologie. Or, bien que les économies des États-Unis et de l'UE soient à peu près équivalentes (environ 8 billions de dollars), les États-Unis dépensent 290 milliards de dollars par an pour la défense, tandis que l'Europe y consacre environ 200 milliards de dollars¹²³. Et surtout, le budget américain en matière de recherche et de technologie de pointe est de 30 milliards par année, alors que les pays européens y consacrent collectivement moins de 10 milliards de dollars. De plus, selon certains observateurs, le double emploi et le manque de collaboration sont monnaie courante au chapitre des efforts consacrés par les pays européens à la recherche et au développement militaires¹²⁴.

¹²¹ Sloan, p. viii.

¹²² *Report on Allied Contributions to the Common Defence*.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Richard Medley, « Europe's Next Big Idea », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1999, p. 20.

Le partage du fardeau

L'idéal serait que l'IESD repose sur une convergence naturelle d'intérêts entre les piliers européen et nord-américain de l'Alliance. Le pilier nord-américain y gagnerait, puisque ses alliés européens assumeraient une part équitable du fardeau financier des dépenses de défense de l'Alliance. Pour sa part, le pilier européen pourrait s'engager dans les domaines qui correspondent à ses intérêts particuliers sans ingérence de la part des États-Unis. Ainsi, l'Europe pourrait, si elle le juge souhaitable ou nécessaire, régler elle-même les problèmes que pose son « étranger proche ». Mais surtout, pour les uns et les autres, l'Alliance resterait intacte.

Bien que la restructuration des armées européennes en fonction de la réalité nouvelle progresse, la guerre au Kosovo a fait resurgir d'importantes questions concernant le rôle de l'Europe et la nécessité de conclure un nouveau pacte transatlantique. Personne ne doute de la nécessité pour les États-Unis de jouer un rôle d'autorité au sein de l'OTAN. Toutefois, ceux-ci servent déjà les intérêts de l'Occident en assumant l'essentiel de la responsabilité de la démonstration de son pouvoir dans le Golfe et sont les principaux partisans de la stabilisation de la situation militaire en Asie — région qui occupe une place de plus en plus importante pour les intérêts économiques de l'Occident. Le plaidoyer des Américains en faveur d'une augmentation des dépenses consacrées à la défense alliée est compréhensible. Et si les Européens doivent faire un effort plus que symbolique pour instituer une IESD, ils devront améliorer plus que symboliquement leur capacité réelle de combat, de déploiement et de maintien de la paix. Il va sans dire qu'il leur faudra pour cela augmenter plutôt que diminuer les dépenses consacrées à la défense.

L'effectif combiné de l'UE est d'environ deux millions de militaires, comparativement à un effectif américain de 1,45 million. Pourtant, lorsqu'il s'est agi de rassembler le nombre nécessaire de soldats professionnels dûment équipés et entraînés pour intervenir au Kosovo, l'UE n'a pu fournir que la moitié de l'effectif exigé¹²⁵. La plupart des forces européennes n'ont pas encore été suffisamment restructurées pour être en mesure de réagir au genre de menaces auxquelles l'OTAN risque d'être confrontée dans l'avenir.

Les problèmes à résoudre

La création d'une Identité européenne de sécurité et de défense exigera une réflexion sur un certain nombre de questions délicates. La secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright en a évoqué quelques-unes récemment lorsqu'elle s'est interrogée au sujet des relations entre les États-Unis, l'OTAN et l'IESD¹²⁶

D'abord, il y a la question de la discrimination en fonction de l'appartenance. L'OTAN compte déjà des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne et, lors de la réunion de Washington, les dirigeants de l'Alliance ont réitéré leur appui à la politique d'ouverture en ces termes : « L'Alliance demeure ouverte à l'adhésion de nouveaux membres en vertu de l'article 10 du Traité de Washington. Elle compte lancer d'autres invitations dans les prochaines années aux pays désireux et capables d'assumer leurs

¹²⁵ « Robertson's War », *The Times*, 5 août 1999.

¹²⁶ William Drozdiak, « U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan », *International Herald Tribune*, 6 mars 2000, p. 8.

responsabilités et leurs obligations de membres... ». Quels rapports ces pays membres de l'OTAN mais non membres de l'UE entretiendront-ils avec l'IESD?

Sera-t-il politiquement possible pour chacun des principaux gouvernements de l'Union européenne de restructurer ses installations militaires de manière à atténuer le « double emploi » et à répondre aux nouveaux besoins? L'Italie, le Danemark, la Grèce et (en particulier) l'Allemagne pourront-ils faire face aux répercussions économiques, sociales et éducatives du remplacement de leurs armées de conscrits par des professionnels? L'UE parviendra-t-elle à créer une IESD sans faire double emploi avec les capacités et la structure de commandement de l'OTAN?

Les gouvernements des pays d'Europe seront-ils en mesure de consolider et de moderniser leur recherche et leur production militaires pour que leurs forces puissent non seulement relever le défi posé par la révolution dans les affaires militaires, mais soient également compatibles les unes avec les autres et avec celles des États-Unis et du Canada? Les implications économiques sont importantes, étant donné que l'une des raisons à l'origine de la création de l'IESD réside vraisemblablement dans la volonté de stimuler les industries européennes de pointe dans le domaine de la défense et de réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs américains.

La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne parviendront-elles à s'entendre sur une politique étrangère, et chacun de ces pays sera-t-il prêt à se plier aux décisions en matière de politique étrangère prises par d'autres groupes de membres de l'Union européenne?

Enfin, considération sans doute la plus importante aux yeux des partenaires nord-américains de l'OTAN : la création de l'IESD entraînera-t-elle ce que Madeleine Albright appelle un « découplage » entre les États-Unis et l'Europe¹²⁷?

La faisabilité de l'IESD

L'instauration d'une union militaire est une proposition d'autant plus intéressante pour les participants qu'elle suppose aussi « la production d'armes, d'avions, de navires et de satellites en Europe — et que le continent a bien besoin des emplois ainsi créés »¹²⁸.

Toutefois, malgré l'enthousiasme de certains, l'établissement de l'IESD n'est peut-être pas pour demain. À Bonn, M. Herbert Wulf, du Bonn International Centre for Conversion, nous a affirmé que le pilier européen est loin d'être solidement établi. Selon lui, il serait plus réaliste de parler d'une structure de sécurité européenne-atlantique. Un autre de nos témoins a souligné que les Européens attendaient toujours la « première commande intégrée d'approvisionnement européen avant de se mettre à l'œuvre ». Lorsque vient le temps de parler d'approvisionnements, les intérêts nationaux occupent encore une place prépondérante, et cela est perçu comme une autre preuve des difficultés inhérentes à l'établissement d'une IESD efficace.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Medley, p. 20.

Le sentiment général chez nos interlocuteurs allemands est que, si l'IESD doit être créée, elle doit l'être en tant que pilier de l'OTAN et non en tant qu'entité autonome. Selon un haut responsable en matière de défense, l'Identité européenne de sécurité et de défense exigera beaucoup de temps avant de devenir réalité, et les Allemands « ne sont pas intéressés à brûler les étapes comme les Français veulent le faire ». Pour les Allemands, les considérations budgétaires sont primordiales. Les représentants allemands ont insisté sur l'importance d'établir clairement que les moyens de l'UEO/UE seront « séparables » et non « séparés » de ceux de l'OTAN, d'où le maintien de la suprématie de l'OTAN.

À Paris, M. Pascal Boniface, directeur de l'Institut international d'études stratégiques, nous a affirmé qu'il y aura sans aucun doute un pilier européen de défense. M. Boniface soutient qu'il n'est jamais arrivé auparavant dans l'histoire qu'une puissance politico-économique soit dépourvue de pouvoir militaire. L'Europe actuelle est une puissance — qui est de plus en plus intégrée — et, par conséquent, il n'est que naturel qu'elle se dote d'une capacité militaire correspondante. Si elle ne le fait pas, elle ne deviendra jamais une puissance stratégique.

Toujours selon M. Boniface, les Britanniques veulent jouer un rôle important dans le nouveau pilier, et les Allemands seront eux aussi appelés à y occuper une place de premier plan maintenant qu'ils ont réussi à mettre leur passé derrière eux. En conclusion, il souligne que l'IESD ne saurait fonctionner sans la participation active d'une Grande-Bretagne et d'une Allemagne fortes. L'établissement du pilier ne devrait pas être perçu comme un désir de la part de l'Europe de rompre ses liens de défense avec l'Amérique du Nord, mais devrait, selon lui, simplement être vu comme le présage d'un nouvel équilibre au sein de l'Alliance.

Pour les Français, le modèle privilégié semble être celui à deux piliers distincts : les pays d'Europe d'un côté, et les pays d'Amérique du Nord de l'autre. Cette vision est en train de l'emporter sur le modèle plus « collectif » implicite dans l'idée originale de la communauté atlantique¹²⁹.

M. Pierre Lellouche, secrétaire de la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale de France, a précisé aux membres du Comité que l'UEO « voudra une relation qui la placera au moins sur un pied d'égalité avec les États-Unis ». Il a aussi soutenu que les Européens sont maintenant dans une position pour se prendre eux-mêmes en main, mais sont réticents à dépenser les sommes nécessaires à cette fin. S'ils veulent devenir une force avec laquelle il faut compter, les Européens devront investir dans l'équipement. Pourtant, les budgets de défense sont à la baisse un peu partout.

À Londres, le professeur Clarke a fait valoir que « les tendances actuelles laissent entrevoir que la grande question, au chapitre des relations transatlantiques, ne sera pas de savoir si l'Union européenne établira sa propre identité de défense en complément de l'OTAN, mais si les membres européens de l'OTAN établiront, au sein de l'Alliance, un *modus operandi* qui leur permettra vraiment d'agir avec plus d'indépendance, au cas où

¹²⁹ La vision à deux piliers distincts est également qualifiée de modèle de type «haltère» (David Bercuson, fascicule 40, p. 11).

l'initiative des États-Unis ferait défaut ». Le professeur a souligné que la RAM allait certainement compliquer cette tendance.

Un rôle permanent pour les États-Unis

Bien que l'enthousiasme européen à l'égard de la création d'une IESD arrive peut-être à point, la guerre au Kosovo a démontré la prépondérance militaire des États-Unis, dont la capacité militaire a permis à l'Alliance de mener la campagne à bien. Il est clair que les Européens auraient eu du mal à réaliser, par leurs propres moyens, une opération de maintien de la paix, même restreinte. Ils demeurent fortement tributaires des États-Unis aux chapitres du transport, des communications, du renseignement ainsi que des systèmes de commande et de contrôle. Pour l'instant, seuls les États-Unis sont en mesure de déployer une force militaire de taille loin de leur territoire et de l'y maintenir pendant une longue période.

Deux questions ont été soulevées dans ce contexte. Premièrement, du point de vue des Européens, pourquoi les États-Unis devraient-ils diriger les efforts de l'Europe pour régler les situations de crise provoquées par l'« étranger proche »? Voici ce qu'a dit à ce sujet M. Strobe Talbot, sous-secrétaire d'État américain : « De nombreux Européens semblent déterminés à ne plus jamais se sentir aussi dominés par les États-Unis que durant la crise au Kosovo ou même celle en Bosnie ». Deuxièmement, si l'on examine la question du point de vue des Américains, pourquoi les États-Unis devraient-ils assumer une grande part des coûts financiers et politiques associés au maintien de la paix en Europe? Voici ce qu'en pense M. Talbot : « Beaucoup d'Américains pensent que les États-Unis ne devraient plus jamais avoir à assumer la part du lion des missions dangereuses entreprises dans le cadre d'une opération de l'OTAN, ni avoir à payer le gros des dépenses »¹³⁰. Ce point de vue revêt d'autant plus d'importance que les États-Unis ont des intérêts impératifs ailleurs — en Asie et dans le Golfe, par exemple.

Par conséquent, les États-Unis sont généralement favorables au mouvement en faveur de l'établissement de l'IESD, et il ressort des entrevues que nous avons menées qu'ils sont disposés à le rester tant que l'IESD n'entravera ni ne supplantera les institutions et les missions de l'OTAN. À Washington, des représentants officiels nous ont affirmé ne pas être contre l'établissement d'une IESD, surtout si celle-ci favorise la création de forces militaires plus mobiles en Europe. Bon nombre de ces dernières sont encore perçues comme tirant de l'arrière dans la RAM et comme ayant des structures mieux adaptées pour mener la guerre froide que pour faire face aux risques nouveaux¹³¹.

Toutefois, si les États-Unis voient d'un bon œil l'initiative européenne, ils posent certaines conditions. Comme l'a souligné M. James Robertson, directeur de la politique de l'OTAN, Bureau du secrétaire adjoint à la défense, le lien transatlantique doit

¹³⁰ M. Talbot est cité par Peter Riddell dans *The Times*, 8 novembre 1999.

¹³¹ Toutefois, les États-Unis et l'OTAN ont tous deux exprimé des craintes récemment quant à l'effet déstabilisateur que pourrait avoir l'établissement de l'IESD sur l'Alliance. Ainsi, la secrétaire d'État, Mme Albright, a insisté sur le fait que l'IESD ne doit pas entraîner un découplage des États-Unis et de l'Europe, faire double emploi avec les structures et les capacités de l'OTAN, ni créer de discrimination contre les États membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE. William Drozdiak, « U.S. Seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan », *International Herald Tribune*, 6 mars 2000, p. 8.

demeurer intact, et il doit y avoir une certaine participation des pays nord-américains et des autres pays de l'Alliance non membres de l'UE. De même, les États-Unis aimeraient que les Européens mettent l'accent sur les mêmes « améliorations militaires » qu'eux-mêmes privilégient — particulièrement pour ce qui relève de la révolution dans les affaires militaires. M. Robert Simmons, conseiller spécial pour les affaires de l'OTAN au Département d'État américain, a également insisté sur l'importance de faire en sorte que la création de l'IESD ne se fasse pas au détriment de l'Alliance de l'Atlantique Nord.

La crainte des Américains d'être « entraînés » dans l'aventure européenne est compréhensible, tout comme d'ailleurs leur insistance sur la nécessité de reconnaître à l'OTAN « le droit de premier refus » lorsque l'Union européenne décide de déployer les moyens de l'OTAN sous l'égide de l'IESD. La position des Américains est la suivante : parce que l'IESD sert de complément à l'OTAN plutôt que d'être en concurrence avec elle, les discussions initiales au sujet des opérations militaires possibles devraient avoir lieu à l'intérieur des cadres de l'OTAN. Cette condition ne sera pas bien prise par les Français, qui croient que les membres de l'UE devraient être capables de décider de ces questions eux-mêmes. Si les États-Unis décident de ne pas participer à une intervention jugée importante par les Européens, alors les moyens de l'OTAN seraient automatiquement mis à la disposition de l'UE.

Les conséquences pour le Canada

Dans le contexte de l'émergence possible d'une Identité européenne de sécurité et de défense, le Canada se demande évidemment où sera sa place, s'il en a une, et ce qu'il adviendra de ses intérêts et de son point de vue. La réalisation d'une IESD, ou même des progrès importants en ce sens, soulèverait de sérieuses questions au sujet de l'avenir du Canada au sein de l'OTAN.

Une nouvelle entité européenne assumerait la responsabilité principale de la sécurité en Europe, tandis que les moyens et services mis à sa disposition par l'OTAN — renseignement, transport de charges lourdes, structure de commandement et de contrôle — proviendraient principalement des États-Unis. Quelle serait la contribution du Canada, qui est le seul pays non européen de taille moyenne membre de l'OTAN? Et de quelle façon le Canada interviendrait-il ou serait-il consulté en cas de désaccord entre les titans européens et américains de la défense? Ce que l'on craint, c'est que ces questions ne se règlent sans que le Canada puisse exprimer ses préoccupations ou agir comme médiateur.

L'IESD deviendra-t-elle réalité? De toute évidence, il est possible qu'au cours de la prochaine décennie, l'unification de l'Europe ne progresse pas au point où l'Union aura une véritable identité de sécurité et de défense. Selon le professeur David Bercuson, il est de plus en plus évident que « le modèle « à deux piliers » ou de type « haltère » de l'Alliance — les pays européens constituant un pilier et les pays d'Amérique du Nord l'autre — est en train de l'emporter sur le modèle plus « collectif » implicite dans l'idée originale de la communauté atlantique »¹³².

¹³² David Bercuson, fascicule 40, p. 11.

Conclusions et recommandations

Il est évident que l'émergence d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) pourrait soulever de graves questions quant au contrôle des moyens de l'OTAN et au rôle du Canada dans la prise de décisions au sein de cet organisme, notamment lorsque viendra le temps de nous prononcer sur un éventuel retrait de l'OTAN. C'est pourquoi nous nous sommes interrogés sur la façon dont le Canada devrait envisager l'IESD.

La tendance en matière de sécurité, en Europe, est claire. Les Européens sont plus enclins que jamais à privilégier leurs intérêts dans les enjeux concernant l'Europe et à laisser tomber l'ancienne idée de l'« Atlantique Nord ». Alors que le nouveau mandat de l'OTAN, tel qu'il a été présenté dans le nouveau concept stratégique de l'Organisation, semble élargir la portée de notre participation potentielle à la sécurité de l'Europe, les changements qui se produisent en Europe semblent vouloir nous exclure du processus politique et décisionnel.

L'Identité européenne de sécurité et de défense est un facteur important pour le rôle du Canada dans l'OTAN, tout comme elle l'est pour le régime de sécurité de l'Europe de l'Ouest. Si, en créant l'IESD, nos alliés européens deviennent des intervenants indépendants en matière de défense, cela influera fondamentalement sur l'OTAN et sur nos relations avec l'Alliance. De plus, l'émergence d'une IESD efficace, qui aura pour effet d'encourager l'approvisionnement en Europe, pourrait avoir des conséquences économiques fâcheuses pour le Canada, en particulier en ce qui a trait aux marchés exploités par nos industries de défense.

Nous en venons à la conclusion que le Canada devrait, dans l'élaboration de sa politique étrangère et de plans pour ses forces de défense, sérieusement tenir compte de la possibilité qu'une IESD voie le jour. Notre première préoccupation devrait être simplement de faire en sorte que le Canada soit suffisamment informé et consulté et puisse avoir son mot à dire lorsqu'il sera question des relations entre l'OTAN et une éventuelle IESD. Lors de ces discussions, nous devrions défendre fermement les intérêts du Canada dans des dossiers comme le déploiement des moyens de l'OTAN dans le contexte de l'IESD.

Malgré les espoirs qu'elle soulève en Europe, l'IESD reste encore à réaliser. Même si nous ne pouvons prédire l'avenir de l'IESD ni ses répercussions précises, le Comité en est arrivé à la conclusion que ces questions méritent d'être étudiées très attentivement et de façon continue par les ministres compétents et leurs représentants.

Contrairement aux États-Unis, qui ont revu et modifié leur position à ce sujet au cours des derniers mois, le Canada n'a pas de position officielle claire à l'égard de l'IESD. Il doit en formuler une et suivre attentivement l'évolution de la question.

Recommandations

- 9) Que le gouvernement du Canada insiste pour que l'OTAN précise explicitement les circonstances dans lesquelles l'Union européenne pourrait déployer les moyens de l'Alliance.**
- 10) Que le Canada adopte sans délai une position officielle claire à l'égard de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD).**

- 11) Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères suive de près l'évolution de l'Identité européenne de défense et de sécurité (IESD) et fasse rapport des progrès présentant un intérêt pour le Canada.**

Chapitre VIII : Le Parlement et les engagements du Canada à l'étranger en matière de sécurité

Depuis la fin de la guerre froide, de profonds changements ont transformé le contexte de la sécurité mondiale. Ces dix dernières années, les engagements acceptés par le Canada en matière de sécurité, qui vont du maintien de la paix au rétablissement de la paix, en passant par la participation à deux conflits importants, ont constitué un lourd fardeau pour nos forces armées. Pourtant, pendant cette même période, le rôle du Parlement dans les décisions relatives à ces engagements et dans d'autres décisions de politique étrangère a été, au mieux, sporadique. Il semble important au Comité de voir s'il est possible d'étoffer le rôle des deux chambres du Parlement à cet égard et comment y parvenir.

L'idée que le Parlement devrait avoir un rôle plus précis à jouer dans les importantes décisions de politique étrangère (p. ex., l'acceptation de nouvelles obligations liées à des traités et la participation à des missions de maintien de la paix) n'a rien de neuf. Des observateurs ainsi que des hommes et femmes politiques intéressés ont régulièrement défendu cette thèse. Que l'objectif visé en élargissant le rôle du Parlement consiste à mieux faire comprendre au public les questions de politique étrangère ou à reconnaître la nécessité d'une participation du pouvoir législatif, ou « représentatif », aux décisions sur des questions de guerre et de paix, il n'y a guère d'intervenants pour s'y opposer en principe.

Cela fait toutefois surgir un certain nombre de questions pratiques à la fois importantes et difficiles. Quel est le degré approprié de participation du Parlement à la prise de décisions clés en politique étrangère? Comment les deux chambres du Parlement peuvent-elles contribuer à l'étude de ces questions sans compromettre la capacité du Canada de réagir rapidement et efficacement aux crises internationales? Et comment le Parlement peut-il participer sans chercher à s'arroger un rôle propre à l'exécutif qui, dans notre régime, revient au premier ministre et au Cabinet? Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur le rôle que devrait jouer le Parlement dans la politique étrangère du Canada et donnons un bref aperçu de sa position à cet égard. À cette fin, nous verrons ce qui s'est fait par le passé et quelles sont les pratiques de certains de nos alliés. Pour conclure, nous esquisserons quelques possibilités de réforme du rôle du Parlement.

Participation accrue du Canada aux opérations de l'ONU et de l'OTAN

L'intervention plus active de l'ONU depuis la guerre froide s'est traduite par des exigences accrues pour des États membres comme le Canada, qui participent régulièrement aux opérations de l'Organisation en matière de sécurité. Outre le fait que le nombre et l'ampleur des opérations ont augmenté en flèche¹³³, les missions elles-mêmes sont souvent plus complexes et plus dangereuses que les missions classiques de maintien

¹³³ Depuis 1989, l'ONU a autorisé plus de 30 missions de maintien de la paix, alors qu'il y en avait eu en tout 17 au cours des quatre décennies précédentes.

de la paix. Des opérations autorisées par l'ONU, par exemple la guerre du Golfe et l'intervention en Somalie, la mission en ex-Yougoslavie et l'actuelle mission de la KFOR au Kosovo, sont loin de ressembler à celles menées à Suez, à Chypre et sur le plateau du Golan. Parallèlement, les ressources militaires canadiennes ont été de plus en plus exploitées à la limite, en raison des compressions budgétaires et de la réduction de l'effectif.

Cette évolution de la situation en a amené certains à réclamer un meilleur contrôle parlementaire des affaires militaires. Des recommandations en ce sens ont été formulées par le Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada, en 1994, et par la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, en 1997. Pourtant, les choses ne semblent guère avoir bougé.

Du côté de l'OTAN, dans l'équation de la politique étrangère et militaire du Canada, la situation n'est pas meilleure. En 1999, le Canada a accueilli trois nouveaux membres de l'OTAN et signé le nouveau concept stratégique de l'Alliance. Ce concept confirme et fait progresser la transformation de l'OTAN en une organisation vouée à la sécurité régionale et dont le champ d'intérêt s'étend désormais au reste de l'Europe et à l'ex-Union soviétique. En 1999 toujours, comme nous l'avons déjà vu, le Canada et d'autres alliés de l'OTAN ont lancé une campagne de frappes aériennes contre la Yougoslavie à cause de la situation au Kosovo. C'était la première fois, depuis la naissance de l'ONU, que le Canada participait à un conflit à l'étranger sans l'autorisation des Nations Unies. Toutes ces importantes décisions de politique militaire et étrangère ont été prises uniquement par le gouvernement, sans que le Parlement soit appelé à se prononcer, ni même à tenir un débat.

Outre l'aide de 10 millions de dollars que le Canada accorde aux trois nouveaux membres de l'OTAN, la nouvelle vague d'expansion de l'Organisation se traduit bien entendu par un élargissement de la portée de nos obligations collectives en matière de défense aux termes de l'article 5 du *Traité de l'Atlantique Nord*. Comme l'a expliqué M. Kim Nossal, l'expansion de l'OTAN constitue « un nouvel engagement officiel d'envoyer du sang et des deniers canadiens dans le cas d'une attaque contre nos nouveaux alliés »¹³⁴. Dans leur témoignage au Comité, le colonel à la retraite Douglas Fraser, du Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales, et M. Nossal ont déploré l'absence de tout débat au Canada avant l'admission des trois nouveaux membres¹³⁵.

Bien que le nouveau mandat élargi de l'Alliance en matière de sécurité régionale n'ait pas été consacré par le Traité proprement dit, le nouveau concept stratégique constitue l'énoncé central de politique de l'Alliance. Et même si le Canada n'est pas légalement tenu de participer à des interventions qui ne découlent pas de l'article 5, par exemple au Kosovo, il a tout au moins l'obligation morale de ne pas rejeter ces opérations du revers de la main.

Bien sûr, l'exécutif doit rendre compte de ses décisions au Parlement et, finalement, aux électeurs. Mais, vu la grande portée et le caractère irrévocable que ces décisions peuvent

134 Kim Nossal, fascicule 41, p. 22.

135 Colonel (à la retraite) Douglas Fraser, fascicule 41, p. 29; et Kim Nossal, fascicule 41, p. 22.

revêtir, il semble raisonnable de se demander si une étude a posteriori de la politique de l'exécutif sur ce plan peut suffire. Après tout, les assemblées législatives d'autres pays semblent jouer un plus grand rôle que celui du Parlement canadien dans les décisions de politique étrangère. En outre, les usages passés du Canada semblaient faire place à une participation plus active du Parlement à l'étude des dossiers de la politique étrangère.

Le droit et la pratique au Canada

Le rôle direct du Parlement

En droit constitutionnel canadien, la situation est claire. L'exécutif peut, sans consulter le Parlement ni obtenir son approbation, engager les Forces canadiennes dans des opérations à l'étranger, qu'il s'agisse d'opérations ponctuelles particulières ou d'engagements qui pourraient découler ultérieurement de nos obligations aux termes de traités internationaux.

Selon la Constitution canadienne, la reine est investie du commandement des Forces armées et d'autres pouvoirs classiques de l'exécutif, et ce commandement est exercé en son nom par le Cabinet fédéral, qui agit sous la conduite du premier ministre¹³⁶. Ces pouvoirs exécutifs comprennent la déclaration de la guerre, l'acceptation d'obligations aux termes de traités et la conduite des affaires étrangères en général. Du point de vue constitutionnel, le Parlement n'a guère de rôle direct à jouer sur ce plan.

En common law, les pouvoirs du gouvernement exécutif comprennent le droit d'accomplir les « actes de l'État », soit déclarer la guerre, faire la paix et conclure et ratifier des traités. Cependant, aucun « acte de l'État » ne peut modifier les lois intérieures du Canada. Ainsi, bien que l'État puisse ratifier un traité, les dispositions de celui-ci ne s'appliqueront pas au Canada si elles vont à l'encontre des lois canadiennes en vigueur. Par conséquent, de nombreux traités et accords internationaux – l'Accord de libre-échange nord-américain, par exemple – ne peuvent entrer en vigueur que par adoption d'une loi en ce sens par le Parlement fédéral (ou les assemblées législatives des provinces, si la question est du ressort des provinces).

Évidemment, le Parlement, et surtout la Chambre des communes, joue un rôle indispensable, quoique indirect, en votant ou refusant les crédits, et en accordant sa confiance au gouvernement ou en la lui retirant. De plus, en dehors d'un vote proprement dit, il existe d'autres mécanismes qui permettent aux parlementaires d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses décisions et de faire connaître leurs propres vues : questions posées aux ministres, débats sur les prévisions budgétaires et débats thématiques.

Le Parlement a également des rôles précis à jouer, aux termes de dispositions législatives, dans le contexte de certaines urgences nationales et relativement à l'intervention des Forces canadiennes. Si l'exécutif a besoin de pouvoirs spéciaux pour faire face à une « crise internationale » ou à un « état de guerre », la *Loi sur les mesures d'urgence* exige que le Parlement confirme une déclaration du gouverneur en conseil sur l'existence même

¹³⁶ *Loi constitutionnelle* de 1867, articles 15 et 9.

de la situation d'urgence¹³⁷. La Loi dispose également que les décrets ou règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la Loi doivent être déposés devant les deux chambres du Parlement dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise, et que l'exercice des pouvoirs d'urgence par le gouvernement doit être examiné par un comité mixte spécial du Parlement¹³⁸.

De même, l'article 32 de la *Loi sur la défense nationale* exige que le Parlement (à moins qu'il ne soit dissous à ce moment) siège lorsque le gouverneur en conseil met en « service actif » les Forces canadiennes ou quelque élément constitutif de celles-ci, ou dans les dix jours suivants¹³⁹. Même si cette loi ne reconnaît au Parlement aucun droit explicite à cet égard¹⁴⁰, l'exigence en question renforce probablement l'obligation faite à l'appareil exécutif de rendre des comptes au Parlement en pareilles circonstances, puisqu'elle garantit la présence de parlementaires sur place pour interroger et contester le gouvernement.

De façon générale, toutefois, le gouvernement est tenu de répondre des « actes de l'État » du fait qu'il doit conserver la confiance de la Chambre des communes. Lorsque la Chambre cesse de lui témoigner cette confiance, il doit démissionner ou déclencher des élections.

Le critère de confiance ultime est l'acceptation, par la Chambre des communes, des crédits demandés par le gouvernement. Aux termes de l'article 106 de la *Loi constitutionnelle* de 1867, seul le Parlement peut autoriser la dépense de l'argent du Trésor. Des nos jours, les *Lois de crédits* sont habituellement proposées quatre fois au cours de l'exercice financier, ce qui donne au Parlement de fréquentes occasions d'exprimer ses vues de cette manière.

En 1999-2000, des fonds ont été affectés expressément pour les missions au Kosovo et au Timor-Oriental¹⁴¹. On peut donc soutenir que l'adoption des *Lois de crédits* correspondantes, pour cet exercice financier, exprime le soutien du Parlement à la

137 *Loi sur les mesures d'urgence*, articles 29, 39 et 41, et partie VI.

138 *Loi sur les mesures d'urgence*, articles 61 et 62.

139 LRC 1985, c. N-5. Le paragraphe 31(1) de la *Loi sur la défense nationale* permet au gouverneur en conseil, « quand il estime opportun de le faire », de mettre en service actif les Forces canadiennes ou tout élément constitutif de ces forces, soit pour la défense du Canada, en raison d'un état d'urgence, soit « en conséquence d'une action entreprise par le Canada aux termes de la Charte des Nations Unies, du *Traité de l'Atlantique Nord* ou de tout autre instrument semblable pour la défense collective que le Canada peut souscrire ».

140 L'état de service actif n'est pas une condition préalable au déploiement de forces militaires à l'intérieur du Canada ou à l'étranger, ou à l'obligation de servir des membres des Forces canadiennes. L'état de service actif a cependant des conséquences pour les soldats en ce qui concerne les prestations prévues par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, le moment où ils reçoivent leur congé des forces, l'application du code de discipline militaire aux réservistes dans certaines circonstances, et l'applicabilité ou l'aggravation de certaines infractions militaires.

141 Par exemple, dans le Budget supplémentaire (A), voir Citoyenneté et Immigration, crédits 1 et 10; Affaires étrangères et Commerce international, crédits 1, 5 et 20; Défense nationale, crédits 1 et 5.

participation du Canada tant à la campagne en Yougoslavie et au Kosovo qu'à la mission au Timor-Oriental.

Comparaisons

Pratiques passées du Canada

Plus tôt au cours du XX^e siècle, il semble qu'un rôle officiel était acquis au Parlement dans l'approbation d'initiatives importantes en politique étrangère. Le Canada n'a commencé à affirmer son autonomie officielle dans les affaires internationales qu'à la fin de la Première Guerre mondiale, mais, déjà en 1923, le premier ministre W.L. Mackenzie King déclarait que seul le Parlement devrait, en dernier ressort, décider de la participation du Canada à des conflits à l'étranger¹⁴².

En 1926, le premier ministre King a pris un engagement semblable au sujet des obligations découlant de traités, proposant une résolution qui a été adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes :

Cette Chambre [...] est en outre d'avis qu'il faudrait obtenir l'assentiment du Parlement du Canada avant que les ministres canadiens de sa Majesté ne conseillent la ratification d'un traité ou d'une convention produisant des effets au Canada, ou ne signifient leur acceptation de quelque traité, convention ou accord que ce soit qui prévoit des sanctions militaires ou économiques¹⁴³.

Lorsque la Seconde Guerre mondiale a éclaté, le premier ministre King a veillé à ce que le Parlement débattenne et adopte une résolution en faveur de l'entrée du Canada dans la guerre contre l'Allemagne avant que ne soit faite la déclaration de guerre officielle, en septembre 1939.

Quant aux engagements à l'égard de traités importants, la Charte des Nations Unies, en 1945, et le *Traité de l'Atlantique Nord*, en 1949, ont tous deux été soumis au Parlement pour débat et approbation avant leur ratification par l'exécutif. De manière analogue, le Parlement a débattu et préalablement approuvé la ratification par le gouvernement de protocoles subséquents au *Traité de l'Atlantique Nord*, prévoyant l'admission de la Grèce et de la Turquie, en 1952, et de l'Allemagne, en 1955¹⁴⁴.

Depuis le début des années 50 cependant, la participation du Parlement à la décision d'engager des troupes canadiennes dans des conflits étrangers est sporadique. Le Parlement a parfois été consulté (p. ex., Chypre, le golfe Persique et la Somalie) et parfois non (p. ex., la Corée, le Zaïre et le Kosovo).

Certains sont d'avis que, dans bien des cas, l'intervention du Parlement n'est pas nécessaire étant donné que la participation du Canada à toutes les opérations autorisées par l'ONU, de la Corée jusqu'au Timor-Oriental, découle directement de son

¹⁴² Chambre des communes, Débats, 1^{er} février 1923, p. 33.

¹⁴³ Chambre des communes, Débats, 21 juin 1926, p. 4758-4759.

¹⁴⁴ Alors qu'il y a eu fort peu de débats et absolument aucune résolution lors de l'accession à l'OTAN de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie en 1999, les débats aux Communes sur l'adhésion de l'Allemagne occupent près de 200 pages dans le *hansard*.

appartenance à cette organisation et de la ratification de sa Charte, que le Parlement a lui-même approuvée en octobre 1945. Cependant, à strictement parler, le Canada n'était pas tenu, par la ratification de la Charte ni par son appartenance à l'ONU, de contribuer aux forces armées engagées dans ces opérations.

Comme il a déjà été signalé, la campagne de bombardements de l'OTAN contre la Yougoslavie pour défendre le Kosovo, en 1999, n'a pas été autorisée par l'ONU, et elle ne relevait pas non plus des obligations du *Traité de l'Atlantique Nord*. Il ne semble pas possible de rattacher directement la participation du Canada à ce conflit à un engagement contracté dans un traité antérieur, et encore moins à un engagement confirmé par le Parlement.

Le rôle du Parlement dans l'examen des accords internationaux a connu le même sort. L'Accord sur la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD), en 1958, et les renouvellements ultérieurs de cet accord n'ont pas été soumis à l'approbation du Parlement. Ce texte reposait sur un accord de l'exécutif, entre les gouvernements du Canada et des États-Unis, qui n'exigeait pas de ratification et qui, par conséquent, semblait échapper à la pratique décrite par le gouvernement King.

Mais même lorsqu'il s'agit de traités officiels exigeant une ratification, la pratique canadienne consistant à obtenir l'approbation préalable du Parlement semble être tombée en désuétude. Le Parlement n'a joué aucun rôle dans la ratification des protocoles du *Traité de l'Atlantique Nord* approuvant l'admission de l'Espagne à l'OTAN, en 1982, et de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie, en 1999. Même un usage bien ancré comme le dépôt des accords internationaux au Parlement a été abandonné. À une certaine époque, cet usage s'étendait à des accords très variés, y compris ceux qui ne prenaient pas la forme de traités, et même les communiqués finals de réunions internationales comme celles du Conseil de l'Atlantique Nord.

Ainsi, à l'exception peut-être d'une déclaration de guerre, le Canada n'a pas prévu de rôle habituel pour le Parlement dans l'approbation de la participation à des opérations militaires à l'étranger ou des engagements du Canada découlant de traités internationaux. En outre, en ce qui concerne la question précise du déploiement à l'étranger de Forces canadiennes, les motions d'opposition et les mesures d'initiative parlementaire à ce sujet ont toujours été rejetées. Le Comité est d'avis que cette situation est inacceptable; le Parlement devrait toujours être consulté à propos des traités internationaux importants et lorsque des troupes canadiennes sont déployées à l'étranger.

La situation dans d'autres pays

Il semble que la plupart de nos principaux alliés donnent un rôle officiel plus considérable à leurs assemblées législatives dans l'examen des grandes décisions de politique étrangère. Des membres de l'OTAN comme la France, l'Allemagne, le Danemark, l'Italie et les États-Unis sont tous tenus par leur constitution d'obtenir l'approbation du pouvoir législatif pour certaines catégories de traités avant de les ratifier. De plus, aux États-Unis et dans une grande partie de l'Europe continentale, c'est l'assemblée législative, seule ou

de concert avec l'exécutif, qui déclare la guerre. En outre, et cela revêt peut-être plus d'importance aujourd'hui, les États-Unis et le Danemark sont obligés par la loi de faire approuver par l'assemblée législative le déploiement de forces militaires à l'étranger, que la guerre ait été déclarée ou non, sauf s'il s'agit de réagir à une attaque¹⁴⁵.

Dans bien des pays, cependant, le rôle de l'assemblée législative s'est érodé à cause de la tendance, ces dernières décennies, à adopter des accords internationaux d'un caractère moins officiel. Le Congrès des États-Unis a pris des mesures modestes en vue de réaffirmer son rôle dans ces cas. En 1972, il a adopté la loi Case-Zablocki, qui oblige le secrétaire d'État à communiquer au Congrès le texte de « tout accord international autre qu'un traité auquel les États-Unis sont partie » dans les 60 jours suivant son entrée en vigueur à l'égard des États-Unis. Certes, cette exigence ne confère au Congrès aucun rôle direct dans l'approbation de ces accords qui ne sont pas des traités, mais elle permet à ses membres d'être informés et d'exercer un certain contrôle sur la conduite des affaires étrangères par l'exécutif.

Au Canada et dans d'autres pays dont les régimes s'inspirent du modèle de Westminster, des traités peuvent être utilisés pour guider l'interprétation des lois, mais ils ne constituent ni ne touchent le droit interne à moins qu'ils ne soient adoptés par voie législative au Parlement. Néanmoins, dans un certain nombre d'autres régimes semblables, on s'est efforcé de garantir le rôle du Parlement dans l'élaboration des traités. Au Royaume-Uni même, une coutume appelée la règle « Ponsonby » exige depuis 1920 que les accords internationaux qui doivent être ratifiés soient communiqués aux chambres du Parlement au moins 21 jours avant la ratification. Une longue tradition, au Royaume-Uni, veut aussi que le Parlement soit invité à donner son approbation à des traités controversés et importants, même lorsque la ratification n'est pas nécessaire.

En 1996, l'Australie a apporté des réformes à ses modalités d'élaboration des traités pour faire participer directement et officiellement les parlementaires à l'examen des accords internationaux. Voici les principaux éléments de réforme :

le dépôt obligatoire des traités au Parlement au moins 15 jours de séance avant que ne soit prise une mesure exécutoire;

la préparation et le dépôt au Parlement d'une « analyse de l'intérêt national » pour chaque traité;

la mise sur pied d'un comité mixte permanent des traités, dont le mandat est d'examiner les mesures proposées en matière de traités et de faire rapport à ce sujet¹⁴⁶.

La possibilité d'un rôle accru pour le Parlement

Comme il est mentionné plus haut, les principaux moyens que le Parlement possède pour jouer un rôle dans la politique étrangère et de défense du Canada sont l'adoption ou le rejet des crédits et la possibilité de retirer sa confiance au gouvernement. En principe,

145 United States Code, chapitre 50, articles 1541, 1542, 1544 et 1547 (*War Powers Act* of 1973); et paragraphe 19(2) de la Constitution du Danemark.

146 Commonwealth d'Australie, *Review of the Treaty-Making Process*, Canberra, août 1999.

cela est juste, mais ce n'est pas une vraie réponse à la question politique de savoir s'il faut renforcer le rôle de surveillance du Parlement et comment il faut le faire.

Pour commencer, refuser les crédits au gouvernement et lui retirer la confiance de la Chambre sont des moyens assez brutaux d'exprimer des vues divergentes sur des questions semblables. De plus, les occasions de faire un examen et d'exprimer une dissidence que procure l'étude des crédits ne peuvent pas toujours être mises à profit de manière efficace ou opportune. Dans le cas du Kosovo, par exemple, ce n'est qu'en novembre 1999, cinq mois après la fin de l'intervention, que le Parlement a été invité à voter les crédits expressément affectés aux opérations.

Conférer un rôle officiel aux deux chambres du Parlement dans l'examen ou l'approbation des accords internationaux semblerait être un moyen relativement peu controversé d'améliorer la surveillance parlementaire de la politique étrangère. Après tout, ce ne serait que revenir aux usages passés du Canada.

Il semblerait logique que, comme première mesure, on rétablisse l'obligation de déposer les traités et autres accords internationaux. En outre, on pourrait envisager d'instaurer l'exigence que tout nouvel accord international soit étudié par un comité de l'une des chambres ou des deux avant que des mesures exécutoires ne soient prises, comme on l'a fait en Australie, et peut-être aussi que les accords les plus importants soient approuvés par résolution.

Quelle que soit l'approche adoptée pour que le Parlement ait de nouveau la possibilité de participer à l'adoption ou à l'étude des traités, il faut s'assurer que le choix des accords internationaux qui seront étudiés ou approuvés par le Parlement repose sur le contenu de ces accords plutôt que sur leur forme. À cet égard, il est particulièrement important que les accords qui touchent les engagements du Canada en matière de sécurité internationale soient de ceux qui sont soumis à l'étude ou à l'approbation du Parlement. Ce n'est pas simplement à cause de l'importance inhérente de ces questions, mais aussi parce que, autrement, le Parlement n'en serait jamais saisi, puisque, en général, ils n'exigent pas de lois de mise en œuvre.

Nous croyons que, lorsque des militaires canadiens sont exposés à des dangers, il faut à tout le moins que le Parlement tienne à la première occasion un débat complet et éclairé. Il n'y aurait pas forcément un vote, mais le gouvernement devrait exposer tous les facteurs qui ont influé sur la décision : les circonstances régnant sur le théâtre des opérations, l'évaluation des risques, les ressources militaires disponibles, etc.

En outre, le gouvernement devrait obtenir l'accord exprès des deux chambres du Parlement chaque fois que des soldats canadiens sont déployés à l'étranger dans des circonstances où ils risquent fort de participer à des hostilités. Comme dans le cas de la résolution sur les pouvoirs de guerre aux États-Unis, toute exigence semblable devrait préserver la capacité, pour l'exécutif, d'agir avant l'adoption d'une résolution, lorsque les circonstances l'exigent, ou sans aucune résolution, lorsque le Canada a été attaqué ou qu'on lui a déclaré la guerre.

Bien que l'exigence de la tenue d'un vote en bonne et due forme et sans délai au Parlement sur des opérations militaires à l'étranger puisse en fin de compte être

considérée comme non souhaitable ou irréalisable sur les plans de la politique ou de la procédure, il ne faut pas s'empresse de rejeter l'idée sous prétexte qu'elle est incompatible avec la démocratie parlementaire au Canada. On peut même dire que cette pratique pourrait avoir un effet salubre puisque les parlementaires participeraient davantage aux affaires étrangères et militaires et que les décisions jouiraient d'un surcroît de légitimité démocratique.

Conclusions et recommandations

L'une des principales questions sur lesquelles le Comité s'est penché concernait le rôle que le Parlement devrait jouer dans la détermination de l'approche à adopter par le Canada à l'égard de ses engagements internationaux et, en particulier, de son éventuelle intervention dans un conflit intérieur d'un État.

L'importance du rôle du Parlement est indéniable. C'est particulièrement vrai à l'heure actuelle où le débat public compte et où les Canadiens veulent que leurs représentants à la Chambre des communes et au Sénat s'attaquent aux enjeux vitaux de sécurité internationale qui touchent le Canada.

Les Canadiens veulent être informés des politiques qui influent sur le rôle de leur pays dans le monde et veulent participer à leur élaboration. Si le Canada veut respecter ses obligations en matière de sécurité dans un contexte international en rapide évolution, le gouvernement doit être prêt à préciser ce qu'il entend par « sécurité humaine » et ce que le Canada devrait être prêt à faire en tant que pays pour soutenir son engagement envers la sécurité mondiale et le développement humain.

Le Sénat et la Chambre des communes représentent les Canadiens. Le débat parlementaire est la façon la plus simple et la plus respectueuse de consulter la population du Canada sur les enjeux vitaux de la sécurité nationale.

Les gouvernements canadiens qui se sont succédé n'ont pas toujours consulté systématiquement le Sénat et la Chambre des communes sur les questions de politique étrangère. Souvent, ils ont omis de le faire lorsque les forces canadiennes étaient engagées dans des opérations de rétablissement de la paix à l'étranger. Cette absence de consultation des deux chambres va à l'encontre des conventions propres à un régime parlementaire. En effet, de nombreuses autres démocraties fonctionnant selon la tradition constitutionnelle britannique ont institutionnalisé des modes de consultation et d'approbation relativement à ces questions, que le Canada ferait bien d'adopter lui aussi.

Les membres du Comité ont également noté que les parlementaires eux-mêmes ne cherchent pas aussi activement qu'ils le pourraient à participer au débat sur les affaires internationales. En règle générale et malgré quelques exceptions notables, les membres des deux chambres ne se prévalent pas pleinement des occasions qui leur sont déjà offertes d'exprimer leur point de vue sur ces questions.

Les membres du Comité estiment qu'il serait particulièrement utile que le Comité procède chaque année à l'examen du Budget des dépenses du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de celui du ministère de la Défense. Les sénateurs auraient ainsi l'occasion de se pencher avec les ministres et leurs représentants sur le genre d'enjeux dont il est question dans le présent rapport.

Recommandations

- 12) **Que le Parlement joue un rôle direct dans l'examen et l'approbation des accords internationaux importants (comme ceux liés à l'expansion de l'OTAN), et qu'il soit consulté, dans la mesure du possible, avant que le gouvernement ne prenne des mesures exécutoires.**
- 13) **Que le Sénat et la Chambre des communes puissent, dans les meilleurs délais, débattre la participation du Canada aux interventions militaires et aux conflits externes, notamment aux missions de maintien et de rétablissement de la paix, et puissent donner leur approbation à cet égard. Il incomberait alors au gouvernement de préciser quels sont exactement les intérêts du Canada et quelles sont les limites de son intervention dans ces situations.**
- 14) **Au cours de la prochaine année, que le Parlement débatte les grands aspects de la politique de sécurité du Canada, notamment :**
 - **la participation future du Canada aux opérations de maintien de la paix en tant que membre des Nations Unies et de l'OTAN;**
 - **les conséquences de la mise en place d'une Identité européenne de sécurité et de défense;**
 - **la signification et les conséquences de l'adoption du concept de sécurité humaine comme pilier de la politique étrangère du Canada.**
- 15) **Que le Budget principal des dépenses du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et celui du ministère de la Défense nationale soient soumis à l'examen du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.**

Chapitre IX : Le mot de la fin

Le Comité est convaincu que le rôle du Canada dans le nouveau contexte de la sécurité internationale doit s'appuyer sur une pleine reconnaissance des liens qui existent entre les réalités suivantes :

- le rôle changeant de l'OTAN et de l'ONU dans la sécurité internationale;
- la nature changeante du maintien de la paix et du rétablissement de la paix;
- l'émergence de nouveaux concepts, comme la « sécurité humaine », qui sont à la base de la politique canadienne;
- l'évolution de l'Identité européenne de sécurité et de défense.

Ce n'est qu'en tenant pleinement compte de ces nouvelles réalités que le Canada pourra conserver une politique étrangère et de défense efficace et pertinente qui lui assurera l'appui politique et financier des Canadiens.

Le Comité est également convaincu que, au nom de l'ensemble des Canadiens, le Parlement devrait avoir davantage son mot à dire dans les discussions sur les modalités et les conséquences de la contribution du Canada à la sécurité internationale.

Le présent rapport soulève plusieurs questions d'une importance capitale pour la politique étrangère du Canada, particulièrement en ce qui concerne :

- la justification de l'intervention au Kosovo;
- la nécessité de donner un fondement solide au concept de la sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada;
- les implications de l'IESD pour l'OTAN et pour le rôle du Canada au sein de l'Alliance;
- la nécessité de renforcer le rôle du Parlement dans la surveillance des activités politiques et militaires du Canada à l'étranger, que ce soit sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN.

Ces questions méritent une réflexion attentive et minutieuse de la part du gouvernement, et il devrait s'y pencher sans trop tarder. Les membres du Comité espèrent pouvoir bientôt discuter de nouveau de ces questions.

Recommandation

- 16) Que le ministre des Affaires étrangères réponde au présent rapport dans les six mois de son dépôt au Parlement.**

Annexe 1 : Glossaire

CCNA : Conseil de coopération nord-atlantique

Prédécesseur du Conseil de partenariat euro-atlantique, le CCNA a été mis sur pied en 1991 pour servir de tribune de discussion sur la sécurité entre les pays membres de l'OTAN et leurs anciens adversaires.

CCP : Conseil conjoint permanent (OTAN-Russie)

Mis sur pied par l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie, signé à Paris le 27 mai 1997 d'une part par le Secrétaire général de l'OTAN et les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance de l'Atlantique-Nord, et d'autre part par le président de la Fédération de Russie. Le Conseil est la tribune de consultation, de coopération et, dans la mesure du possible, de consensus et de décisions conjointes sur une vaste gamme d'enjeux touchant la politique ou la sécurité.

Consolidation de la paix

Initiative postérieure à un conflit visant à déterminer et à appuyer des mesures et des structures qui renforceront la paix et consolideront la confiance et l'interaction entre anciens ennemis, afin d'éviter la reprise du conflit. L'une des composantes de la consolidation de la paix est la mise en œuvre de la paix, qui consiste à déployer une présence militaire internationale sur le terrain, avec le consentement de toutes les parties, afin d'appliquer les dispositions militaires d'un accord de paix. Ces opérations sont exécutées en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU; les troupes sont plus armées que les gardiens de la paix traditionnels et sont autorisées à recourir à la force même quand il ne s'agit pas de légitime défense.

CPEA : Conseil de partenariat euro-atlantique

Le CPEA a remplacé le Conseil de coopération nord-atlantique en 1997. Il veille au dialogue, à la coopération et à la consultation entre l'OTAN et ses partenaires de coopération et qui offre une base pratique pour la coopération et la consultation entre les pays membres et l'Alliance. C'est une tribune consultative mixte qui facilite la coopération en matière de politique et de sécurité entre l'OTAN et ses partenaires – c'est-à-dire les pays qui font partie du programme de Partenariat pour la paix, mais qui ne sont pas membres à part entière de l'OTAN.

IESD : Identité européenne de sécurité et de défense

Initiative européenne visant à fournir une capacité militaire européenne authentique qui ne fasse pas double emploi avec les structures de commandement, l'état-major de planification et l'appareil et le potentiel militaires qui existent déjà au sein de l'OTAN. Cette initiative est perçue comme un moyen qui répond à la fois au souhait de l'Europe d'élaborer une politique étrangère et de sécurité commune et à la nécessité d'assurer un partenariat équilibré entre les pays membres nord-américains et européens de l'Alliance.

Imposition de la paix

Opérations menées pour rétablir la paix entre des parties belligérantes qui ne consentent pas toutes à l'intervention et qui peuvent être engagées dans des combats. Ces opérations sont menées en tant que mesures conservatoires relevant du chapitre VII, article 40, de la Charte de l'ONU. Les troupes sont lourdement armées et sont autorisées à employer la force même quand il ne s'agit pas de légitime défense. L'imposition de la paix est un concept distinct de celui dont il est question à l'article 42, chapitre VII, de la Charte, qui traite des actes d'agression.

Maintien de la paix

Déploiement d'une présence internationale sur le terrain, avec le consentement de toutes les parties, et comprenant des militaires et/ou des policiers de l'ONU et souvent des civils. Ces opérations sont menées en vertu du chapitre VI de la Charte de l'ONU. Les troupes sont légèrement armées et sont autorisées à recourir à la force seulement dans les cas de légitime défense.

NORAD : Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord

Entente de défense bilatérale entre les États-Unis et le Canada. NORAD est la pierre angulaire de la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de défense depuis sa création officielle le 12 mai 1958. À l'origine, l'entente avait pour but d'assurer une défense aérienne contre les bombardiers soviétiques à long rayon d'action. Ce rôle a été élargi pendant la guerre froide pour englober des activités de dissuasion et des alertes lointaines de défense contre des attaques au missile. C'est en 1981 que l'ancien nom de NORAD, Défense aérienne du continent nord-américain, a été remplacé par le nouveau, Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord.

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Anciennement connue sous le nom de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), l'OSCE était à l'origine un processus politique et consultatif regroupant des États participants d'Europe, d'Asie centrale et d'Amérique du Nord. Elle a acquis le statut d'organisation en janvier 1995. Lancé en 1972, le processus de la CSCE a mené à l'adoption de l'Acte final d'Helsinki en 1975. Ce document établissait toute une gamme de normes régissant les comportements et les engagements internationaux dans les

relations entre les États participants, des mesures destinées à favoriser la confiance entre eux, surtout dans le domaine politico-militaire, le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales ainsi que la coopération dans les domaines économique, culturel, technique et scientifique.

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord

Signé à Washington en avril 1949, le Traité de l'Atlantique-Nord portait création d'une alliance pour la défense collective, telle qu'elle est définie à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Il est d'une durée indéfinie et rassemble aujourd'hui 17 pays d'Europe en plus des États-Unis et du Canada. L'Alliance a été établie pour contrer la menace soviétique d'après-guerre, mais ses objectifs ont été élargis après la guerre froide.

Pacte de Varsovie

Alliance militaire entre l'ex-Union soviétique et ses États satellites d'Europe de l'Est.

PPP : Partenariat pour la paix

Programme important mis sur pied par l'OTAN en 1994 pour améliorer la stabilité et la sécurité dans toute l'Europe. L'invitation a été lancée aux États membres du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) et à ceux de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), et 27 pays y ont répondu. Le programme Partenariat pour la paix permet d'instaurer une coopération militaire pratique qui soit conforme aux divers intérêts et possibilités des pays participants. Il a pour but d'améliorer les capacités respectives des pays en matière de maintien de la paix grâce à une planification, à une formation, à un entraînement et à des exercices conjoints et, ce faisant, d'accroître l'interopérabilité des forces militaires des pays partenaires et de celles de l'OTAN. Le programme facilite également la transparence des processus de planification et de budgétisation de la défense nationale et le contrôle démocratique des forces de défense.

RAM : Révolution dans les affaires militaires

Changement fondamental de la nature de la guerre amené par les progrès de la technologie militaire qui, combinés avec les changements radicaux apportés à la doctrine militaire et aux concepts organisationnels, modifient en profondeur la nature et la conduite des opérations militaires.

Rétablissement de la paix

Action destinée à amener les parties en conflit à une entente négociée par la diplomatie, la médiation et d'autres moyens pacifiques prévus au chapitre VI de la Charte de l'ONU.

UE : Union européenne

L'Union européenne a été mise sur pied par le Traité de Rome le 25 mars 1957. Au Conseil européen de Maastricht, qui s'est tenu les 9 et 10 décembre 1991, les chefs d'État et de gouvernement ont signé un Traité sur l'union politique et un Traité sur l'union économique et monétaire. Le Traité est entré en vigueur après avoir été ratifié par toutes les parties, le 1^{er} novembre 1993. L'UE est la plus grande entité commerciale du monde et l'un des plus importants bailleurs de fonds des pays en voie de développement.

UEO : Union Européenne de l'Ouest

Établie en 1954, l'UEO regroupe aujourd'hui 10 pays d'Europe : la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni. Son conseil et son secrétariat sont installés à Bruxelles et son assemblée parlementaire, à Paris. L'UEO est issue du Traité de Bruxelles sur la collaboration économique, sociale et culturelle et de défense collective, signé en 1948 par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Avec la signature du Traité de l'Atlantique-Nord en 1949, l'exercice des responsabilités militaires de l'UEO a été confié à l'OTAN. Lors de la signature de l'Accord de Paris en 1954, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie se sont jointes à l'UEO. Cette dernière a repris ses activités en 1984 en vue d'élaborer une identité de défense européenne commune.

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques

Nom de l'ex-Union soviétique.

ANNEXE 2 : TÉMOINS

Deuxième Session, trente-sixième Législature

Le 30 nov. 1999 L'honorable Lloyd Axworthy, c.p. député,
Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international.
L'honorable Arthur C. Eggleton, c.p. député,
Ministre de la Défense nationale.

Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

M. Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint (Portefeuille : Politique mondiale et Sécurité);
Mme Patricia Fortier, directrice Direction de la Sécurité régionale et du maintien de la paix;

Du Ministère de la Défense nationale :

Le vice-amiral Gary L. Garnett, vice-chef d'état-major de la Défense;
Le lieutenant-général Ray Henault, sous-chef d'état-major de la Défense;
Le colonel w. Semianiw, directeur – Politique du maintien de la paix.

Le 2 nov. 1999 *De l'Université de Calgary :*
Professeur Donald Barry

Le 26 oct.. 1999 *Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :*
M. Joseph Caron, sous-ministre adjoint (portefeuille : Asie Pacifique et Afrique);
M. Paul Meyer, directeur général, direction générale de la Sécurité internationale;

Du ministère de la Défense nationale :

Le colonel Walter Semianiw, directeur, Politique du maintien de la paix;
Le colonel Walter Natynczyk, Opérations J3.

De l'Agence canadienne de développement international :

M. Ted Langtry, directeur général, Programme de l'Indonésie, des Philippines et du Pacific-Sud.

*De l'Institut québécois des hautes études internationales /
Université Laval :
Professeur Albert Legault*

**MISSION D'ENQUÊTE AUX ÉTATS-UNIS, WASHINGTON / NEW-YORK
(DU 3 AU 6 NOVEMBRE 2000)**

WASHINGTON :

De l'Ambassade du Canada à Washington :

M. Jon Allen, Ministre conseiller (Politique);

Le contre-amiral F. Wayne Gibson, Commandant de l'État major de liaison des Forces armées canadiennes à Washington;

M. John Higginbotham, Ministre (Politique);

Du Centre des études politiques et stratégiques :

Madame Susan Eisenhower, Présidente.

De l'Institut des études stratégiques nationales de l'Université de la Défense nationale :

M. Stephen Cambone, Directeur de la recherche.

Du Bureau du Secrétaire adjoint à la défense :

M. James Roberts, Directeur des politiques de l'OTAN.

Du Bureau des Affaires militaires politiques européennes :

M. Robert Simmons, Conseiller spécial sur les affaires de l'OTAN.

NEW-YORK :

De la Mission permanente du Canada :

Son Excellence M. l'ambassadeur Robert R. Fowler, Représentant permanent du Canada aux Nations Unies;

Le Colonel Michael Snell,

De l'Organisation des Nations Unies :

Son Excellence Mme Patricia Durrant, Représentante permanente de la Jamaïque;

Son Altesse Royale le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Représentant permanent adjoint de la Jordanie;

Brigadier général John Nickie Musonda, Ministre conseiller, Mission permanente de la Zambie;

Dr. Jelena Grčić Polić, Représentante permanente adjointe de la Croatie;

M. Alioune Diagne, Ministre conseiller, Mission permanente du Sénégal;

M. David Jackman, Nations Unies Quakers

M. Chris Coleman, Département du maintien de la paix;

Lieutenant général Fraticelli d'Italie, Conseiller militaire aux Nations Unies;
M. Bernard Miyet de France, Sous-Secrétaire général pour le maintien de la paix.

De l'Académie Internationale de la Paix :
M. l'ambassadeur John Hirsch, Vice-Président.

Première Session, trente-sixième Législature

- Le 9 juin 1999 *À titre personnel :*
Dr. Gwynne Dyer.
- Le 8 juin 1999 *En table ronde :*
M. Alex Morrison, président, Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix;
M. Paul Larose-Edwards, directeur exécutif, CANADEM.
M. Kim Richard Nossal, département des sciences politiques Université McMaster;
M. Doug Fraser, directeur exécutif, Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales.
- Le 2 juin 1999 *En table ronde :*
Professeur David Bercuson, directeur du Centre des Études militaires et stratégiques, Université de Calgary;
Professeur Denis Stairs, département des sciences politiques de l'Université Dalhousie.
- Le 1er juin 1999 *À titre personnel :*
Le major-général Lewis MacKenzie (retraité);
Professeur Stephen Scott, faculté de droit de l'Université McGill.
- Le 26 mai 1999 *Des sièges mixtes des Forces canadiennes :*
Le colonel Jim Calvin, chef d'état-major
Le sergent Tom Hoppe;
Le sergent Jake McIndoe
- À titre personnel :*
Professeur Irwin Cotler, faculté de droit.
- Le 12 mai 1999 *De l'Université de Toronto :*
Michael Bliss, professeur d'histoire;
- Le 11 mai 1999 *De l'Université Kansas State :*
Professeur Dale Herspring, département de science politique

Les 4 et 5 mai 1999 *Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :*
Paul Meyer, directeur général, direction de la sécurité internationale;
Charles Court, directeur adjoint, direction des relations de sécurité et défense section OTAN;
Patrick Wittmann, directeur adjoint, section des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU.

Du ministère de la Défense nationale :
Le contre-amiral Bruce MacLean, directeur général, politique de la sécurité internationale;
Le lieutenant-colonel Don Craig, direction de la politique de l'OTAN.

Le 14 avril 1999 *De l'Université Carleton :*
Professeur David Long, École des affaires internationales
Robert Bothwell, professeur d'histoire, Collège Trinity

***MISSION D'ENQUÊTE À LONDRES, R.-U.; PARIS, FRANCE; BONN, ALLEMAGNE; ET BRUXELLES, BELGIQUE
(DU 21 JUIN AU 2 JUILLET 1999)***

LONDRES, R.-U. :

Maréchal de l'air Sir Timothy Garden

De l'Institut des Études Stratégiques :
Dr. Gordon Adams, directeur adjoint;
M. Terence Taylor, assistant au directeur;
M. Gilles Andréani.

M. Tony Lloyd, député
Ministre d'état pour les affaires étrangères et le Commonwealth

Du Centre des études sur la défense :
Professeur Michael Clark

De la Chambre des communes :
Le Très Honorable Tom King;
M. Bruce George, député;
M. Crispin Blunt, député;
M. Julian Brazier, député;
M. Harry Cohen, député.

De l'Institut Royal des Affaires internationales :

M. William Hopkinson, programme de la sécurité internationale

Du Groupe d'information Jane :

M. Paul Beaver.

PARIS, FRANCE

De l'Ambassade du Canada en France:

Son Excellence l'ambassadeur Jacques Roy;

M. Ian McLean, ministre plénipotentiaire.

De l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale:

M. Luis Maria de Puig, député (Espagne)

De l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques:

M. Pascal Boniface, directeur

De l'Assemblée nationale:

M. Jean-Bernard Raimond, vice-président,

Commission des Affaires étrangères;

M. Pierre Lellouche, secrétaire

Commission de la Défense.

Institut français des Relations internationales:

Madame Nicole Gnessotto, chargée de mission auprès du directeur et futur directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale

Du Ministère de la Défense:

M. Henri Zipper de Fabiani, adjoint du directeur aux affaires stratégiques.

BONN, ALLEMAGNE

De l'Ambassade du Canada en Allemagne:

Son Excellence l'ambassadeur Gaëtan Lavertu;

M. Philip Somerville, chef de mission adjoint.

Du Ministère des affaires étrangères:

M. Ludger Volmer, ministre d'état des Affaires étrangères;

Dr. Scharioth, directeur général, sécurité internationale et relations Nord-américaines;

Du Centre international de Bonn pour la conversion:

Dr. Herbert Wulf, directeur

De l'Institut fédéral des études orientales et internationales:

Dr. Heinrich Vogel, directeur

De la Fondation Konrad-Adenauer/CDU:

Dr. Karl-Heinz Kamp

De l'Université de Bonn:

Dr. Dietmar Herz, département des sciences politiques.

Du Bundestag:

M. Hans-Ulrich Klose, président du Comité des affaires étrangères.

Du Parlement:

Dr. Norbert Wieczorek, député;

Dr. Maria Boehmer, députée;

M. Siegfried Hornung, député;

Madame Angelika Beer, députée;

M. Paul Breuer, député.

Du Ministère de la Défense:

Madame Brigitte Schulte, ministre d'état.

L'amiral Klaus-Peter Hertz, directeur des forces armées;

Le lieutenant-colonel Benekikt Freiherr von Andrian-Werburg, département des affaires militaires et politiques; relations canadiennes.

Du Bureau fédéral des affaires extérieures:

M. Karsten D. Voigt, coordonnateur de la coopération germano-américaine.

BRUXELLES, BELGIQUE

De l'Ambassade du Canada auprès de la Communauté européenne:

Son Excellence l'ambassadeur Jean-Pierre Juneau.

De la délégation canadienne à l'OTAN:

Son Excellence l'ambassadeur David Wright, Représentant Permanent du Canada;

Vice-Amiral James a. King, Représentant militaire du Canada;

M. Robert McRae, sous-représentant permanent;

Le colonel William Morton, Représentant militaire adjoint;

Madame Jillian Stirk, conseillère politique;

M. Ted Whiteside, conseiller à la défense;

Madame Isabelle Poupart, deuxième secrétaire.

Des quartiers généraux de l'OTAN:

Son Excellence M. Javier Solana, Secrétaire général;

Amiral Guido Venturoni, Président du Comité militaire;

Dr. Bernie Goetze, sous-secrétaire exécutif;

M. Jean-Pierre Ollivier, chef, section de la planification et publications;

Dr. Isabelle François, direction du partenariat de la défense et de la coopération;

M. James Appathurai, section de la planification politique et des discours;

Lieutenant-colonel Paul Savereux, adjoint militaire au CMC;

Lieutenant-colonel Patrick Renaud, Section des renseignements et avertissements.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, May 3, 2000

From National Defence:

Louise Bellefeuille-Prégent, Director, Arms and Proliferation Control Policy;
Capt. (N) Stephen King, Special Advisor, Deputy Chief of the Defence Staff;
Colonel Gord Grant, Director of Military Human Resource Requirements;
Lt-Colonel Dominic McAlea, Director of Law International, Office of the Judge Advocate General.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Ross Snyder, Deputy Director, Peace Building and Human Security Division, Global and Human Issues Bureau.

From World Vision Canada:

Kathy Vandergrift, Chair, Working Group on Children and Armed Conflict.

From Amnesty International (Canadian Section):

Alex Neve, Secretary General;
Hilary Homes.

Le mercredi 3 mai 2000

Du ministère de la Défense nationale:

Louise Bellefeuille-Prégent, directrice, Politique sur le contrôle des armements et de la prolifération;
Capt (m) Stephen King, conseiller spécial, sous-chef d'état-major;
Col Gord Grant, directeur, Besoins en ressources humaines militaires;
Lcol Dominic McAlea, directeur juridique, Droit international, Bureau du juge-avocat général.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

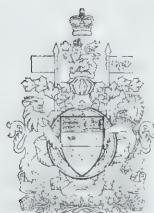
Ross Snyder, directeur adjoint, Consolidation de la paix et de la sécurité humaine, Direction générale des enjeux humains et mondiaux.

De Vision mondiale (Canada):

Kathy Vandergrift, présidente, Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés.

De Amnistie internationale (section canadienne):

Alex Neve, secrétaire général;
Hilary Homes.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable PETER A. STOLLERY

Wednesday, May 17, 2000

Issue No. 8

First meeting concerning:
The examination and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable PETER A. STOLLERY

Le mercredi 17 mai 2000

Fascicule n° 8

Première réunion concernant:
L'examen, pour en faire rapport, des faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter A. Stollery, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, P.C.	Grafstein
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, P.C.	Taylor

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter A. Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, c.p.	Grafstein
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, c.p.	Taylor

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 9, 2000:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Mercier,

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorised to examine and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters.

That the committee submit its final report no later than June 15, 2001 and that the committee retain all powers necessary to publicise the findings of the committee contained in the final report until June 29, 2001.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 mai 2000:

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 15 juin 2001; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenus dans son rapport final et ce jusqu'au 29 juin 2001.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 17, 2000

(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:50 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuck, Atkins, Bolduc, Carney, P.C., Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Furey, Grafstein, Stollery and Taylor (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Jim Wright, Director General, Central, East and Southern Europe Bureau;

Chris Alexander, Deputy Director, Russia, Eastern Europe Bureau.

The committee proceeded to consider its examination and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters.

The committee proceeded to study its future business:

1) The Chairman presented the following report of the Steering Committee:

Meeting of the Steering Committee of the
Standing Senate Committee on Foreign Affairs

May 10, 2000

Present: The Honourable Senators Andreychuk, Corbin and Stollery (3).

Also present: Peter Berg and David Murphy

The meeting *in camera* started at 3:40 p.m.

Schedule of meetings for the committee — Senator Stollery informed the members that he would try his best to get a set time for the committee Tuesday's Schedule.

Bill C-19, Crimes Against Humanity Act — The Chairman informed the members that this bill will probably not reach the committee until the fall.

Bill C-15, An Act to amend the International Boundary Waters Treaty Act — It was agreed that the staff analyse the implication of the bill to determine the most appropriate committee to review the bill between the Energy and Environment Committee and the Foreign Affairs Committee.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 17 mai 2000

(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 15 h 50, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuck, Atkins, Bolduc, Carney, c.p., Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Furey, Grafstein, Stollery et Taylor (11).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Peter Berg.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Jim Wright, directeur général, Direction générale de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud;

M. Chris Alexander, directeur adjoint, Russie, Direction de l'Europe de l'Est.

Le comité entame son examen, pour en faire rapport, des faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité, en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes.

Le comité délibère de travaux futurs:

1) Le président présente le rapport du comité directeur que voici:

Réunion du Comité directeur du comité sénatorial
permanent des affaires étrangères

Le 10 mai 2000

Présents: Les honorables sénateurs Andreychuck, Corbin et Stollery (3).

Également présents: Peter Berg et David Murphy.

La réunion à huis clos commence à 15 h 40.

Calendrier des réunions du comité — le sénateur Stollery informe les membres du comité qu'il fera tout en son pouvoir pour obtenir des heures précises pour les réunions du mardi.

Projet de loi C-19, Loi sur les crimes contre l'humanité — le président fait savoir aux membres que le projet de loi C-19 ne sera probablement pas déposé devant le comité avant l'automne.

Projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales — Il est convenu que le personnel analysera la teneur du projet de loi pour déterminer si l'étude en sera confiée au comité de l'énergie et de l'environnement ou au Comité des affaires étrangères.

Performance Report of the Foreign Affairs and International Trades Department — It was agreed that, on May 17, the committee meet *in camera* and examine the possible subjects and topics to be cover by the Department of Foreign Affairs and International Trades during their appearance.

It was agreed — That, if possible, the Department of Foreign Affairs and International Trades be scheduled Tuesday June 6 at around six o'clock in the evening on the Performance Report.

Russia and Ukraine Study — It was agreed that the committee meets on May 17, 2000 to be briefed on Russia by the experts of the Department of Foreign Affairs and again on June 7 this time to be briefed on Ukraine also by the experts of the Department.

It was agreed — That without committing to specifics dates: First, that the committee concentrate its work in the fall on hearing from Canadian experts on the subject; second, that the committee look into the possibility to go to Washington in December or February to familiarise itself with the American view of Russia and Ukraine; third, that the committee in the spring 2001 travel to Russia and Ukraine on a fact-finding mission.

At 4:15 p.m., the committee adjourned.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

2) The Chairman presented the document entitled, "Key Considerations associated with Bill C-15 (International Boundary Waters Treaty Act)" for the information of the members.

3) Peter Berg presented the document entitled, "Key Issues identified in DFAIT's 1998-99 Performance Report and 2000-01 Report on Plans and Priorities".

It was agreed — That the Chairman consult informally with the members in order to gather the subjects and topics that the committee wants to cover during the hearings of June 6, 2000 with the Department of Foreign Affairs and International Trade.

4) a) It was moved by the Honourable Senator Di Nino — That the committee adopt the draft budget in the amount of \$11,000.00; and That the Chairman present it to the committee of Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

The question being put on motion, it was resolved in the affirmative.

Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international — Il est convenu que, le 17 mai, le comité se réunira à huis clos pour examiner les questions dont pourrait traiter le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international lors de sa comparution.

Il est convenu — Que, si possible, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international comparaitra devant le comité le mardi 6 juin, vers 18 heures, au sujet de son rapport sur le rendement.

Étude sur la Russie et l'Ukraine — Il est convenu que le comité se réunira le 17 mai 2000 pour que les spécialistes du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international lui parlent de la Russie, puis de nouveau le 7 juin, pour qu'ils lui parlent de l'Ukraine.

Il est convenu — Que, sans s'en tenir à des dates précises: a) premièrement, le comité concentrera ses travaux à l'automne pour entendre des spécialistes canadiens de la question; b) deuxièmement, le comité songera à la possibilité de se rendre à Washington en décembre ou en février pour mieux connaître la façon dont les États-Unis perçoivent la Russie et l'Ukraine; c) troisièmement, le comité se rendra en Russie et en Ukraine au printemps de 2001 pour établir les faits.

La séance est levée à 16 h 15.

ATTESTÉ:

2) Le président présente aux membres du comité, à titre indicatif, le document portant sur les questions clés associées au projet de loi C-15 (Loi du traité des eaux limitrophes internationales) et intitulé: «Key Considerations associated with Bill C-15 (International Boundary Waters Treaty Act)».

3) Peter Berg présente le document intitulé: «Questions clés relevées dans le Rapport sur le rendement 1998-1999 et dans le Rapport sur les plans et les priorités 2000-2001 du MAECI».

Il est entendu — Que le président consultera officiellement les membres en vue de connaître les questions et les thèmes que le comité voudra aborder durant les audiences du 6 juin 2000 auquel des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international seront présents.

4) a) Il est proposé par l'honorable sénateur Di Nino — Que le comité adopte l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire de 11 000 \$; et Que le président la soumette à l'approbation du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

4) b) It was moved by the Honourable Senator Andreychuk — That the committee adopt the draft budget in the amount of \$92,930.00; and That the Chairman present it to the Committee of Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

The question being put on motion, it was resolved in the affirmative.

At 4:15 p.m., the committee proceeded in Public.

Mr. Jim Wright made a statement and together with the other witness answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

4) b) Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk — Que le comité adopte l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire de 92 930 \$ et QUE le président la soumette à l'approbation du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 15, le comité entame sa séance publique.

M. Jim Wright fait un exposé, puis, avec l'aide de l'autre témoin, répond aux questions.

À 17 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:50 p.m. to examine and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we will hear from officials from the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, since we have another commitment at 5:00, I would like to know if you intend to sit until 5:30.

The Chairman: I understand that Senator Corbin must leave, too. I am in the hands of the committee.

Senator Corbin: I would suggest that the committee continue if it so wishes.

The Chairman: Mr. Wright, please proceed.

Mr. James R. Wright, Director General, Central, East and South Europe Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Honourable senators, it is a delight to be back before your committee, especially at this important period of time in terms of developments and transition in Central and Eastern Europe.

Amid momentous changes wrought by the break-up of the Soviet Union and the discrediting of Communism as a political and economic force, Canada and Russia each entered the early 1990s with a strong sense of what it wanted out of relations with the other. On the whole, Moscow sought Canadian support for Russian efforts to join global institutions like the G-8 and to enter western markets, from fertilizer and aluminum to steel and oil. They were also looking for practical Canadian engagement within Russia on economic reform and institutional renewal.

Among Canada's vital aims were promoting democracy and economic reforms, accelerating disarmament and securing a prominent place in the new Russian economy for Canadian exports and investment.

The consensus pervaded President Yeltsin's four visits to Canada, twice in 1992 as a new head of state, once in 1993 for trilateral talks with our Prime Minister and U.S. President Clinton, and once in 1995 for the Halifax Summit which deepened the partnership between the G-7 and Russia.

These visits were also the backdrop for a decade of ambitious Canadian bilateral initiatives with Russia: our strong dialogue on foreign policy issues and regular strategic stability talks since

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 50 afin d'examiner, pour en faire rapport, les faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous recevons aujourd'hui les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, puisque nous avons un autre engagement à 17 heures, j'aimerais savoir si vous comptez siéger jusqu'à 17 h 30.

Le président: Je crois comprendre que le sénateur Corbin doit également partir. Je m'en remets donc à la volonté du comité.

Le sénateur Corbin: Je pense que le comité devrait poursuivre ses délibérations, s'il le juge nécessaire.

Le président: Monsieur Wright, vous avez la parole.

M. James R. Wright, directeur général, Direction générale de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Honorables sénateurs, je suis ravi d'avoir à nouveau l'occasion de comparaître devant le comité, surtout pendant cette période importante de changements et de transition en Europe centrale et occidentale.

Au milieu des changements capitaux entraînés par la dislocation de l'Union soviétique et le discrédit du communisme en tant que puissance politique et économique, le Canada et la Russie ont tous deux entamé les années 90 avec une perception très claire de ce qu'ils attendaient de leurs relations mutuelles. Dans l'ensemble, Moscou recherchait l'appui du Canada aux efforts déployés par la Russie pour adhérer aux institutions mondiales telles que le G-8, et trouver des débouchés sur les marchés occidentaux pour ses produits — une vaste gamme de produits allant des engrais et de l'aluminium à l'acier et à l'huile. Les Russes espéraient aussi un engagement concret du Canada à l'égard de la réforme économique et du renouveau institutionnel dans leur pays.

Au nombre des objectifs essentiels du Canada comptaient la promotion de la démocratie, l'accélération du désarmement et l'obtention d'une place prépondérante pour les exportations et les investissements canadiens dans la nouvelle économie russe.

Ces objectifs étaient omniprésents lors des quatre visites du président Yeltsin au Canada: deux visites en 1992 en tant que nouveau chef d'État; une en 1993, pour des pourparlers bilatéraux avec notre premier ministre et le président Clinton; et une en 1995, pour le Sommet de Halifax, qui a approfondi le partenariat entre le G-7 et la Russie.

Ils ont également servi de toile de fond à une décennie d'ambitieuses initiatives canadiennes bilatérales avec la Russie: notre vigoureux dialogue sur les questions de politique étrangère

1993; an intergovernmental economic commission founded by Prime Ministers Chrétien and Chernomyrdin in 1995; Canada's extensive program of technical cooperation organizing professional exchanges for reform; a multi-pronged dialogue on federalism and on the Arctic and the North; and, finally, on engagement by companies, departments and citizens on a widening array of fronts.

What do we have to show for all of these activities today?

[Translation]

There is certainly much to be proud of in the record of the last decade. Since 1992, Russia has held three sets of parliamentary and two sets of presidential elections with strong Canadian support in many forms. Russia has discarded central planning, liberalized prices, created genuine markets and privatized the bulk of State assets. Finally, Russia has moved closer to its Western partners through membership in the G-8, structures for dialogue with NATO and collaboration on the ground in Bosnia, Kosovo and elsewhere. Canada and Russia are partners in a wide array of successful ventures, from fast food in Novosibirsk to heli-logging on Vancouver Island.

[English]

However, there have also been some disappointments. Our positive reinforcement on Russia's domestic transformation hit a roadblock in Chechnya. The Russian thinking that lies behind this war has challenged the notion that the new Russia shares our values. Our economic engagement as exporters of a growing range of goods and services, as well as investors in key sectors, has slowed since the August 1998 financial crisis and as a result of the ensuing retrogression in Russia's banking sector and deterioration in the investment climate. Finally, our collaboration in the foreign policy arena has stumbled over headlined issues such as Kosovo.

In the time available to us today, Mr. Chairman, my objective is to share with you our emerging vision of Russia's new leadership and the challenges it faces at home, on economic policy and abroad. I would also like to outline the current prospects for Canada's relations with Russia, as friends, as foreign policy players and as still under-performing economic partners and in special roles linking us as federations, leading resource producers and joint stewards of the Arctic and the North.

President Putin was sworn in on May 7 and is now forming his government. Only today, the state Duma overwhelmingly approved President Putin's nomination of Mikhail Kasyanov as prime minister. Despite the KGB background and at times sensational media profiles, President Putin's origins and orientation are fairly well-known to us. He was a key player in the

et les pourparlers réguliers sur la stabilité stratégique, depuis 1993; une commission économique intergouvernementale créée par les premiers ministres Chrétien et Tchernomyrdin en 1995; un vaste programme de coopération technique de l'ACDI fournissant entraînement et expertise à l'appui de la réforme; un dialogue à facettes multiples sur le fédéralisme et sur l'Arctique et le Nord; et enfin la mobilisation des sociétés, des ministères et des citoyens sur de plus en plus de fronts.

Quel est le bilan de ces efforts aujourd'hui?

[Français]

Nous pouvons certainement être fiers des résultats obtenus au cours de la dernière décennie. Depuis 1992, la Russie a tenu trois séries d'élections législatives et deux séries d'élections présidentielles, avec un ferme appui du Canada sous diverses formes. Elle a renoncé à la planification centrale, libéralisé les prix, créé de véritables marchés et privatisé le plus gros des actifs de l'État. Pour terminer, la Russie s'est rapprochée de ses partenaires occidentaux en adhérant au G-8, en établissant des structures en vue d'un dialogue avec l'OTAN et en offrant sa collaboration sur le terrain en Bosnie, au Kosovo et partout ailleurs. Le Canada et la Russie sont partenaires dans un large éventail d'entreprises fructueuses, de la restauration rapide à Novosibirsk à l'exploitation forestière par hélicoptère sur l'île de Vancouver.

[Traduction]

Mais il y a aussi eu des déceptions. Notre renforcement positif de la transformation nationale de la Russie s'est heurté à un obstacle majeur en Tchétchénie, et la perception russe de cette guerre a mis en doute la notion selon laquelle la nouvelle Russie partage nos valeurs. Notre engagement économique en tant qu'exportateurs d'une gamme de plus en plus large de marchandises et de services, et en tant qu'investisseurs dans des secteurs clés, a marqué un ralentissement depuis la crise financière du mois d'août 1998, et à la suite de la dégradation qui s'en est suivie dans le secteur bancaire russe et de la détérioration du climat de placements. Enfin, notre collaboration dans le domaine de la politique étrangère a achoppé sur d'importantes questions d'actualité, telles que le Kosovo.

Dans le temps qui nous est imparti aujourd'hui, mon objectif, monsieur le président, est de partager avec vous notre vision récente du nouveau leadership de la Russie et des défis auxquels il est confronté — chez lui, sur le plan de la politique économique et à l'étranger. J'aimerais également souligner les perspectives actuelles pour les relations du Canada avec la Russie — comme amis, comme acteurs de la politique étrangère, comme partenaires économiques n'ayant pas encore atteint leur pleine capacité, et dans les rôles spéciaux qui nous lient en tant que fédérations, principaux producteurs de ressources et gardiens conjoints de l'Arctique et du Nord.

Le président Poutine est entré en fonctions le 7 mai et forme actuellement son gouvernement. Aujourd'hui, la Douma a confirmé sans équivoque le candidat présenté par Poutine au poste de premier ministre, l'économiste de 42 ans, Mikhail Kasyanov. Malgré ses antécédents liés au KGB et certains profils médiatiques parfois sensationnels, nous connaissons bien les

St. Petersburg reform experiments of the early 1990s and, by loyalty and hard work in presidential structures in Moscow after 1996, he rose to become president Yeltsin's hand-picked candidate for the succession.

Prime Minister Kasyanov is a forthright professional economist who, among other things, handled grain and other credit arrangements with Canada in the early 1990s. He is well-known to us and to international financial institutions.

[Translation]

Chechnya has shown the degree to which Putin's priorities are domestic: he will resist outside interference when it impinges on Russia's interests. He is taking office with strong support from traditional constituencies at the centre — the military, the security organs and the government bureaucracy — support that may constrain his margin for future liberalization. Since last fall, he has also been making a convincing play for nationalist sentiment, promising a strong State in which Russians will once again be proud to be Russians.

[English]

Among the many plans and programs now being leaked and debated in Moscow, there are three fundamental challenges the new team under President Putin has defined for itself: Reining in the regions of Russia which have legislated often in contradictory ways over the past decade on key issues like taxes and property rights in the absence of federal statutes; re-energizing the economy with growth and investment-oriented reforms, public sector cuts, deregulation and pension reform to improve living standards and competitiveness; and, finally, attacking crime and corruption which continue to unhinge federal revenue collection efforts and to poison the business environment in key sectors, especially for small and medium-sized enterprises.

With respect to the economy, despite strong growth in industrial output last year and strengthening GDP performance overall, the next stage of Russian reform, the structural and micro-economic agenda, has effectively stalled. Russia remains heavily indebted to devaluation, import substitution and high oil and other commodity prices for its enhanced performance. Without early action to tackle tax, banking, property and sector-by-sector reforms, serious vulnerabilities will remain. The new government is so far placing debt and international financial issues ahead of this structural agenda.

Prime Minister Kasyanov is the skilled negotiator responsible for rescheduling Russia's Soviet era debt in 1995; issuing Russia's first Eurobonds, in 1997; and brokering the breakthrough January 2000 Accord with the London Club creditors that began to end Russia's post crisis isolation from global financial markets.

origines et l'orientation du président Poutine. Il a été l'un des principaux acteurs dans les tentatives de réforme de Saint-Petersbourg au début des années 90 et, grâce à sa loyauté et à son travail acharné dans les structures présidentielles à Moscou après 1996, il a gravi les échelons pour devenir le candidat choisi par le président Yeltsin pour sa succession.

Le premier ministre Kasyanov est un économiste professionnel très direct et qui — entre autres choses — a géré les ententes de crédit avec le Canada visant notamment les céréales, au début des années 90. Il est bien connu des autorités canadiennes et des institutions financières internationales.

[Français]

La Tchétchénie a démontré jusqu'à quel point les priorités de Poutine sont nationales: il résistera à toute ingérence extérieure dès lors qu'elle touche aux intérêts de la Russie. Il entre en fonction avec le vigoureux appui des circonscriptions traditionnelles du centre — les militaires, les organes de sécurité et la bureaucratie gouvernementale —, soutien qui peut réduire sa marge de manœuvre pour une plus grande libéralisation. Depuis l'automne dernier, il a fait appel de façon convaincante au sentiment nationaliste, promettant un État vigoureux, dans lequel les Russes seront à nouveau fiers de leur appartenance.

[Traduction]

Parmi les nombreux plans et programmes divulgués et faisant l'objet de discussions à Moscou, la nouvelle équipe du président Poutine s'est fixé trois défis fondamentaux: remettre au pas les régions qui, en l'absence de statuts fédéraux, ont souvent légiféré de manières contradictoires, au cours de la dernière décennie, sur des questions clés, tels que les taxes et impôts et les droits de propriété; revitaliser l'économie par la croissance, ainsi que des réformes axées sur l'investissement, des réductions du secteur public, une déréglementation, et une réforme des pensions, pour rehausser le niveau de vie et la compétitivité; et, enfin, s'attaquer à la criminalité et à la corruption qui continuent d'entraver les efforts de perception des recettes de l'État fédéral et d'empoisonner le milieu des affaires dans des secteurs clés, notamment pour les petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne l'économie, malgré la forte croissance de la production industrielle l'an dernier, et le renforcement de l'ensemble des résultats du PIB, la prochaine étape de la réforme russe — le programme structurel et microéconomique — est en réalité bloquée. La Russie reste fortement redevable à la dévaluation, au remplacement des importations et aux prix élevés du pétrole et des autres produits de base pour l'amélioration de ses résultats. Si l'on ne prend pas de mesures rapides pour s'attaquer aux problèmes touchant les taxes, le secteur bancaire, la propriété et les réformes secteur par secteur, de sérieux points vulnérables subsisteront. Jusqu'à maintenant, le nouveau gouvernement a placé la dette et les questions financières internationales en tête de ce programme structurel.

Le premier ministre Kasyanov est le négociateur compétent qui a été chargé de rééchelonner la dette de l'époque soviétique de la Russie en 1995, d'émettre les premières euro-obligations de la Russie en 1997, et de négocier l'étape décisive de l'accord de janvier 2000 avec les créanciers du Club de Londres, qui ont

Now that he is confirmed, Mr. Kasyanov is expected to earnestly seek a Paris Club rescheduling and a renewed dialogue with the IMF and other international financial institutions. Our view is that Russia has the resources it needs to meet domestic and debt obligations. New financing should await real movement on the structural agenda.

[Translation]

In bilateral economic relations, Canadian exports to Russia — like those of most Western partners — are off more than 50 per cent from 1998 levels, while devaluation-fuelled Russian imports are at or above pre-crisis levels. Our major challenge in seeking to regain balanced trading relations with Russia has been slow recovery and very poor transparency in the Russian banking sector which have dramatically reduced the availability of trade finance for Russia.

[English]

As a government, we are investing substantial efforts to resolve investment disputes, where promising Canadian projects have fallen victim to uncompensated expropriation, regulatory ambiguity or outright criminal acts. Unfortunately, there is still relatively little progress to report, and several benchmark cases, especially in resource sectors, have only gotten more difficult since September 1999. Bilateral engagement on these issues remains heavy, with four Russian ministers visiting Canada in the first six months of this year, all with business and investment agendas. Moreover, in late June, Canada's Minister for International Trade Pierre Pettigrew is set to lead a major delegation to Moscow and St. Petersburg for the fourth meeting of the Canada-Russia Intergovernmental Economic Commission.

It is absolutely vital to signal at this point that investment remains a watershed challenge for the Russian economy. The current Russian business establishment, now known as the "oligarchs" and infamous for its near-monopoly levels of control and connections to organized crime, is deeply hostile both to structural change and to new investment. In bringing order to these difficult issues, we are certainly prepared to judge President Putin by his deeds and not just his words.

Although mindful of the gaps in thinking exposed by the Kosovo and Chechnya crisis, President Putin has begun to chart a path towards engagement with his G-8 counterparts that will culminate in the July Okinawa summit.

Given the German-speaking Putin's early exposure to Europe and the enormous stakes the European Union has in Russia's

commencé à mettre fin à l'isolement de la Russie par rapport aux marchés financiers qui a suivi la crise russe.

Puisqu'il a maintenant été confirmé dans son poste, on peut s'attendre à ce qu'il cherche à obtenir un rééchelonnement du Club de Paris et à renouer sérieusement le dialogue avec le FMI et d'autres institutions financières internationales. À notre avis, la Russie dispose des ressources dont elle a besoin pour faire face à ses obligations sur le plan national et sur le plan de la dette; le nouveau financement devrait attendre la constatation d'un véritable mouvement dans le programme structurel.

[Français]

Sur le plan des relations bilatérales, les exportations canadiennes à la Russie, comme celle de la plupart de nos partenaires occidentaux, ont baissé de plus de 50 p. 100 par rapport au niveau de 1998, tandis que les importations russes, stimulées par la dévaluation sont restées stables ou ont augmenté. Parmi les principaux obstacles qui se sont opposés au rétablissement de l'équilibre dans les relations commerciales avec la Russie, il y a lieu de mentionner la lenteur de la reprise économique et le manque quasi total de transparence du secteur bancaire russe, qui ont considérablement limité le financement des transactions commerciales avec la Russie.

[Traduction]

Le gouvernement déploie d'importants efforts pour régler les différends relatifs aux investissements, dans les cas où des projets canadiens prometteurs ont été victimes d'expropriations sans contrepartie, de l'ambiguïté de la réglementation ou d'actes criminels flagrants. Malheureusement, nous n'avons pas encore de grands progrès à signaler et plusieurs cas importants qui devaient servir de précédents, surtout dans le secteur des ressources, n'ont fait qu'empirer depuis septembre 1999. Les discussions bilatérales sur ces questions demeurent intenses. En effet quatre ministres russes ont visité ou doivent visiter le Canada dans les six premiers mois de l'année pour discuter entre autres de questions commerciales et d'investissement. De plus, le ministre canadien du Commerce international, Pierre Pettigrew, doit se rendre à Moscou et à Saint-Petersbourg à la tête d'une importante délégation, à l'occasion de la quatrième session de la Commission économique intergouvernementale Canada-Russie, qui aura lieu vers la fin juin.

Il est absolument essentiel de noter ici que les investissements demeurent le problème décisif de l'économie russe. Le monde des affaires, aujourd'hui composé d'«oligarques» et réputé pour son niveau de contrôle quasi monopolistique et ses relations avec le crime organisé, est extrêmement hostile tant aux changements structurels qu'aux nouveaux investissements. Dans la solution de ces problèmes épineux, nous sommes bien sûr disposés à juger le président Poutine sur ses actes, et pas seulement sur ses paroles.

Sans perdre de vue les lacunes révélées par les crises du Kosovo et de la Tchétchénie, le président Poutine a commencé à tracer la voie de la participation avec ses homologues du G-8, qui atteindra son point culminant au Sommet d'Okinawa.

Étant donné que le président Poutine parle allemand et a pris contact avec l'Europe tôt dans sa carrière, compte tenu aussi des

future, it is only natural that we should be detecting a European emphasis in President Putin's outlook.

The rapid ratification of the Comprehensive Test Ban and the START II treaties represent a real contribution to strategic stability and to the arms control and disarmament regime. We hope Russia will make this achievement a hat trick by ratifying the Open Skies Treaty which of course was negotiated in this fair city.

Beyond productive work with Moscow to prevent and resolve regional conflicts, our number one priority is engaging Russia in the management of Euro-Atlantic security. This includes major challenges related to, first, the preservation of the ABM Treaty in the face of uncertainties generated by U.S. plans for national missile defence; and, two, strengthening global non-proliferation regimes for nuclear and other weapons of mass destruction, where Russia has an enormous role to play.

Russian foreign policy is still underpinned by a desire for parity — parity with the U.S. on arms control and global issues, and parity with NATO on European security issues. The Russian concept of multipolarity should be seen in this context. It has played off fears of growing U.S. influence and led Russia to pursue extensive and often expensive forms of engagement in Asia and elsewhere.

Under President Putin, multipolarity may be yielding to a more interest-based approach. However, where Russian foreign policy pursues party or interests without regard for human rights and shared values, it stands to constrain prospects for our cooperation as full partners.

The absence of appropriate forms of civilian protection and political dialogue throughout Russia's military campaign in Chechnya are a very important case in point.

[Translation]

We remain alive to the challenges Russia faces as it seeks to ensure continuing relevance for the Commonwealth of Independent States and to strengthen relations with key neighbours. The Belarus model of governments — with its authoritarian traits and regular contempt for fundamental rights and freedoms — requires vigilance and containment, especially on the part of Russia. We are also watching closely Russia's evolving relationship with Ukraine, where major issues relating to debt and control of economic assets are still playing out.

Despite some clear disappointments and continuing uncertainties on the horizon, Canada and Russia continue to deepen cooperation in areas where our partnership has a special character, such as federalism and in the Arctic and North. Russia was a key participant in the Mont-Tremblant International Conference on Federalism. A new CIDA-funded project delivered by the AUCC is seeking to inject Canadian policy advice, principally on federalism-related issues, into central councils of

énormes enjeux de l'Union européenne dans l'avenir de la Russie, il n'est que naturel de déceler des penchants européens dans sa perspective.

La ratification rapide du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et de START II constitue une contribution réelle à la stabilité stratégique ainsi qu'au régime de désarmement et de contrôle des armements. Nous espérons que la Russie complètera le «tour du chapeau» en ratifiant le Traité «Cielles ouverts» négocié dans la ville où nous nous trouvons.

Au-delà d'une collaboration fructueuse avec Moscou destinée à prévenir et à régler les conflits régionaux, notre première priorité est de faire participer la Russie à la gestion de la sécurité euro-atlantique. Cela comporte de grands défis liés, premièrement, à la sauvegarde du Traité concernant la limitation des systèmes antimissiles balistiques face au projet américain de Système national de défense antimissiles et, deuxièmement, au renforcement des régimes mondiaux de non-prolifération des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive, de même dans lequel la Russie a un rôle de tout premier plan à jouer.

La politique étrangère russe demeure basée sur une recherche de la parité: parité avec les États-Unis en matière de contrôle des armements et d'autres questions de portée mondiale et parité avec l'OTAN sur les questions de sécurité européenne. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager le concept russe de multipolarité: il a permis à Moscou de réagir à l'inquiétude suscitée par l'influence croissante des États-Unis et a mené la Russie à se lancer dans des formes étendues et souvent coûteuses de dialogue en Asie et ailleurs.

Sous la direction du président Poutine, la multipolarité pourrait céder le pas à une approche davantage axée sur les intérêts. Toutefois, quand la politique étrangère russe vise la parité ou les intérêts, sans égard aux droits de la personne et aux valeurs communes, elle risque de limiter les perspectives de coopération entre les deux pays, comme partenaires à part entière.

L'absence de formes appropriées de protection des civils et de dialogue politique tout le long de la campagne militaire russe en Tchétchénie illustre bien ce point.

[Français]

Nous demeurons très conscients des problèmes auxquels la Russie est confrontée tandis qu'elle cherche à asseoir son autorité au sein de la Communauté des États indépendants et à renforcer ses relations avec ses principaux voisins. Le modèle de gouvernement du Bélarus, avec son autoritarisme et son mépris courant des droits fondamentaux de la personne, nécessite de la vigilance et des relations entre Moscou et l'Ukraine, dans lesquelles interviennent d'importantes questions ayant trait à la dette et au contrôle des actifs économiques.

Malgré quelques expériences carrément décevantes et les incertitudes qui planent à l'horizon, le Canada et la Russie continuent à étendre leur coopération dans les domaines où notre partenariat revêt un caractère spécial, comme dans le fédéralisme, l'Arctique et le Grand Nord. La Russie a été un participant clé à la Conférence internationale du Mont-Tremblant sur le fédéralisme. Dans le cadre d'un nouveau projet financé par l'ACDI, l'Association des universités et collèges du Canada s'efforce de

the new Russian government. Finally, a new IEC working group on the Arctic and North, co-chaired by Minister Axworthy and the Russian Minister for Northern Development, is expanding work among regions and businesses on air and maritime transportation, as well as on the challenges of maintaining northern communities.

[English]

In the year 2000, Canada and Russia find themselves with a strong basis of knowledge and experience on which to build expanding bilateral relations to previously unseen levels. With our eye firmly focused on building a common vision of security for the 21st century and on unlocking sustainable growth in Russia for the long term, we look forward to pursuing these objectives with Russia's new government, together with its regions, companies and people.

This committee's decision to review Canada's relations with Russia and Ukraine strikes us as apt, very timely and extremely important. The new government regime is itself engaged in a major policy and program overhaul, and Russia's key partners from Brussels to Washington to Paris are likewise reassessing the ways we all support and engage with Moscow.

Some of the respects in which we see your review being particularly valuable in Canadian policy terms are: in taking stock of Canada-Russia foreign policy cooperation and new opportunities; identifying strategies for Canadian promotion of the rule of law within Russia; measuring the nature and impact of Russian organized crime and other security concerns; reviewing the impact of assistance from international financial institutions since 1992; assessing the long-term trend in Russia's human rights record, especially in Chechnya; reinforcing Canada-Russia initiatives and technical cooperation in the Arctic and the North and on federalism; and, finally, outlining key sectoral and structural issues requiring deeper cooperation.

I understand that, while today the focus of the discussion was more on Russia, there will be an opportunity on June 7 for a full discussion on Ukraine as well. We look forward to that discussion.

The Chairman: You have reminded me to inform the committee that the departmental officials who cover the Ukraine, and who are currently travelling, will be before the committee on June 7.

Senator Carney: I found your review most interesting. It is a long time since we heard a report on what the Department of Foreign Affairs is doing in Russia. I have three short questions. When you list the areas where our review would be useful, none of them involves business, trade or economic development, and I was wondering why.

faire valoir les principes canadiens, notamment en matière de fédéralisme, dans les conseils centraux du nouveau gouvernement russe. Enfin, un nouveau groupe de travail de CEI sur l'Arctique et le Grand Nord, co-présidé par le ministre Axworthy et le ministre russe du Développement du Nord, développe le travail entre les régions et les entreprises sur les transports aériens et maritimes ainsi que sur les problèmes des collectivités septentrionales.

[Traduction]

En l'an 2000, le Canada et la Russie disposent d'une solide base de connaissances et d'expérience dont ils peuvent tirer parti pour développer leurs relations bilatérales d'une manière sans précédent. Tout en concentrant fermement notre attention sur l'établissement d'une vision commune de la sécurité au XXI^e siècle et sur les moyens de favoriser une croissance à long terme durable en Russie, nous espérons poursuivre ces objectifs de concert avec le nouveau gouvernement de la Russie, ainsi qu'avec ses régions, ses entreprises et son peuple.

La décision du comité d'examiner les relations du Canada avec la Russie et l'Ukraine nous semble aussi opportune qu'importante. Le nouveau régime russe a lui-même entrepris une grande refonte de sa politique et de ses programmes, tandis que les principaux partenaires de la Russie, qu'ils soient à Bruxelles, à Washington ou à Paris, réévaluent les moyens que nous avons tous adoptés pour collaborer avec Moscou.

Par rapport à la politique canadienne, cet examen est particulièrement précieux dans les domaines suivants: pour faire le bilan de la coopération canado-russe en matière de politique étrangère et des nouvelles perspectives qui s'ouvrent dans ce domaine; pour trouver des stratégies permettant de favoriser le respect de la loi en Russie; pour mesurer la nature et les effets de la criminalité organisée et d'autres problèmes de sécurité en Russie; pour examiner les effets de l'aide accordée par les institutions financières internationales depuis 1992; pour évaluer les tendances à long terme qui se manifestent en Russie dans le domaine des droits de la personne, surtout en Tchétchénie, pour renforcer les initiatives et la coopération technique canado-russes dans l'Arctique et le Grand Nord ainsi qu'en matière de fédéralisme; et enfin, pour déterminer les principales questions sectorielles et structurelles nécessitant une coopération plus étendue.

Je crois comprendre que même si la discussion porte davantage sur la Russie aujourd'hui, nous aurons l'occasion le 7 juin de discuter en détail de la situation en Ukraine. Nous attendons d'ailleurs cette occasion avec impatience.

Le président: Vous m'avez rappelé d'informer les membres du comité que les fonctionnaires qui sont responsables du dossier de l'Ukraine, qui sont d'ailleurs actuellement en voyage, comparaitront devant le comité le 7 juin.

Le sénateur Carney: Votre résumé de la situation en Russie m'a beaucoup intéressé. Voilà longtemps que nous n'avons pas eu de rapport sur les activités du ministère des Affaires étrangères en Russie. J'ai trois petites questions à vous poser. Vous énumérez les domaines dans lesquels l'examen du comité est à votre avis particulièrement utile, mais cette liste ne comprend ni les affaires

We are running an imbalance of trade, I understand. Our exports are not growing and theirs have been devalued. My question is obvious. Why do your priorities not include business and investment and trade opportunities?

Mr. Wright: That is a very good question, senator. It was implicit in some of the conditions that we set out. Certainly, we talked about identifying strategies for Canadian promotion of rule of law within Russia. Obviously, an improved rule of law in Russia will improve access for Canadian companies and will improve investment by Canadian companies.

The issue of organized crime has been a bit of a problem for Canadian companies. Assistance from international financial institutions also relates to the business and economic environment in Russia.

All of this to say, and we take it as a given, that the committee would want to look at the trade and investment relationship between Canada and Russia. We welcome that. This is an extremely important period in time. That is one of the reasons Trade Minister Pettigrew will be travelling to Moscow and St. Petersburg in June of this year.

Senator Carney: Am I to understand that it would not hurt your feelings if we looked at some of those issues?

Mr. Wright: We would welcome that.

The Chairman: It is in our mandate.

Senator Carney: It is not in the priorities that were outlined. That is what I wanted to address.

My second question deals with the fact that Russia is so huge. It spans 11 time zones. Where are your consuls and posts situated in Russia? How do you get information on all 11 time zones? Pacific Russia is only five hours away from Vancouver but we never hear anything about it. How does that geography constrain your foreign policy advice?

Mr. Wright: Again, you ask an extremely important question. Up until now, we have been limited by resources to open offices elsewhere in Russia. At the present time, we have an embassy in Moscow and a consul general in St. Petersburg. We are looking at opening an honorary consulate in the Russian far east, possibly in Vladivostok. Our ambassador has been actively involved with that issue. We have been talking with the business community in Western Canada who have been pushing for this for a long time.

et le commerce, ni le développement économique, et je me demandais pourquoi.

Par ailleurs, je crois comprendre qu'il existe à l'heure actuelle un déséquilibre commercial entre nos deux pays. Nos exportations ne progressent pas et les leurs ont été dévaluées. Ma question est donc évidente. Pourquoi vos priorités ne comprennent-elles pas les affaires, les investissements et les débouchés commerciaux?

M. Wright: Vous posez une excellente question, sénateur. Pour nous c'était implicite dans certaines des conditions dont nous avons fait état. Évidemment, nous avons parlé de l'élaboration de stratégies canadiennes visant à favoriser la primauté du droit en Russie. Une amélioration de situation en Russie sur ce plan-là aura pour effet d'améliorer l'accès des entreprises canadiennes au marché russe et de relever le niveau d'investissement des entreprises canadiennes.

Le crime organisé a également posé problème aux compagnies canadiennes. De même, l'aide des institutions financières internationales est liée au climat commercial et économique en Russie.

Tout cela pour dire qu'en ce qui nous concerne, le comité voudra certainement examiner les relations entre le Canada et la Russie relativement au commerce et aux investissements. Nous l'encourageons dans cette voie. Nous sommes à une époque extrêmement importante. Voilà l'une des raisons pour lesquelles, d'ailleurs, le ministre du Commerce international, M. Pettigrew, se rendra à Moscou et à Saint-Petersbourg en juin de cette année.

Le sénateur Carney: Dois-je donc comprendre que vous ne seriez pas mécontent de nous voir examiner ces questions-là?

M. Wright: Non, bien au contraire.

Le président: Cela fait partie de notre mandat.

Le sénateur Carney: Ces éléments-là n'ont pas été mentionnés quand vous parliez de vos priorités. C'est pour ça que j'ai soulevé la question.

Ma deuxième question concerne le fait que la Russie est un pays tellement vaste. Il s'étend sur 11 fuseaux horaires. Où se trouvent vos consulats et vos missions en Russie? Comment faites-vous pour obtenir de l'information étant donné que vous traitez avec des gens se trouvant dans 11 fuseaux horaires différents? La zone pacifique de la Russie se trouve à seulement cinq heures de Vancouver, mais nous n'en entendons jamais parler. En quoi la situation géographique fait-elle obstacle à votre capacité d'être de bons conseillers en politique étrangère?

M. Wright: Encore une fois, vous posez une question très importante. Jusqu'à présent, nos ressources étaient trop limitées pour nous permettre d'ouvrir des bureaux ailleurs en Russie. À l'heure actuelle, nous avons une ambassade à Moscou et un consul général à Saint-Petersbourg. Nous envisageons d'ouvrir un consulat honoraire en Extrême-Orient russe, peut-être à Vladivostok. Notre ambassadeur s'occupe activement de ce dossier. Nous avons eu des discussions avec des représentants des entreprises de l'ouest du Canada, qui font pression sur le ministère depuis un moment pour obtenir ce consulat.

Senator Carney: That is why I asked. Why are you not considering a full consul general like the Americans have?

Mr. Wright: We are also dealing with some of the realities in Ottawa right now as to what is achievable given the resources that are available to the Department of Foreign Affairs and International Trade. We may start the process with an honorary consulate. We would hope to move fairly quickly towards getting a Canada-based trade officer into the Russian far east with a view to facilitating trade issues between the Russian far east and Western Canada. It is a priority and, in fact, it has been in my business plan for the past three years at the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Senator Carney: In Western Canada, there is a realistic liaison potential between the resource-based industries of forestry, minerals and energy, and the export of education and talent. It seems sometimes to be left out of plans, but it is probably the easiest area to penetrate, if only because it is so far from Moscow that Moscow does not seem to know what it is doing sometimes. You mention that when you talk about the priority of Moscow is to reign in the regions because the regions are sometimes well ahead of Moscow.

I have one last question, and this is my usual rant: Why do you put the priority on Euro-Atlantic security? I am not an expert on Russia, but there is a lot of military establishment in what you call "eastern," and what we call "Pacific Russia." We see the recent concern of China with the rise of Shintoism and the military aspect of Japan, and the continuing dispute between Russia and Japan about the northern islands. What is so special about Atlantic security that is not mirrored in the Pacific?

Mr. Wright: At the present time, we have the issue of NATO enlargement and the problems in the Balkans. We have the importance of the relationship between the European Union and Russia, and between the United States and Canada and Russia. We also consider the personal orientation of the new president who has spent much of his career focused on this. As well, the international arms control disarmament architecture is coming in for a thorough review right now. These are some of the issues that we think will be priority foreign policy concerns for the new Russian government.

Having said that, you are absolutely right to point out that Russia has its own agenda and dialogue in the Pacific arena. There have been high level meetings between Japan and Russia, and between China and Russia. China also has interests in the subcontinent, as well. India and Pakistan.

Le sénateur Carney: C'est justement pour cela que je vous ai posé la question. Pourquoi n'envisagez-vous pas d'ouvrir un consulat général, comme l'ont fait les Américains?

M. Wright: Eh bien, nous sommes confrontés à certaines réalités à Ottawa qui nous obligent à tenir compte de ce qui est réalisable à l'heure actuelle avec les ressources dont dispose le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Nous allons peut-être commencer par ouvrir un consulat honoraire. Nous espérons pouvoir assez rapidement détacher dans l'Extrême-Orient russe un agent commercial qui serait basé au Canada et qui serait chargé de faciliter le règlement de problèmes d'échanges entre l'Extrême-Orient russe et l'Ouest du Canada. C'est d'ailleurs une priorité qui figure dans mon plan d'activités au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international depuis trois ans.

Le sénateur Carney: Dans l'ouest du Canada, il semble exister un potentiel de liaison très réel entre les différentes industries primaires — les secteurs des forêts, des minéraux et de l'énergie — et l'exportation du savoir et du talent. C'est un élément qui semble souvent négligé dans les plans; or c'est sans doute la région où nous pouvons le plus facilement percer, si ce n'est parce qu'elle est tellement éloignée de Moscou que les autorités ne semblent pas toujours savoir ce qu'ils font là-bas. Vous dites que la priorité du gouvernement de Moscou est de remettre au pas les régions, qui sont parfois bien plus avancées que Moscou.

J'ai une dernière question, et elle porte sur mon sujet favori: Pourquoi accordez-vous la priorité à la sécurité euro-atlantique? Je ne suis pas une experte sur la situation en Russie, mais il y a d'importantes installations militaires dans la région que vous appelez la Russie orientale et que nous appelons la zone pacifique de la Russie. Nous savons que la Chine est inquiète face à la montée du shintoïsme et à la militarisation du Japon, et que le conflit entre la Russie et le Japon au sujet des villes du Nord n'est toujours pas réglé. J'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi vous estimez que la sécurité atlantique est plus prioritaire que la sécurité pacifique?

M. Wright: À l'heure actuelle, nous sommes aux prises avec le problème de l'élargissement de l'OTAN et les difficultés que vous connaissez aux Balkans. Il y a aussi l'importante relation entre l'Union européenne et la Russie, et entre les États-Unis, le Canada et la Russie. Nous devons également tenir compte de l'orientation personnelle du nouveau président, qui a consacré une bonne partie de sa carrière à cette question. De plus, l'architecture internationale en matière de contrôle des armements et de désarmement fait actuellement l'objet d'un examen approfondi. Voilà donc quelques-unes des questions qui seront à notre avis des priorités pour le nouveau gouvernement russe en ce qui concerne sa politique étrangère.

Cela dit, vous avez parfaitement raison de dire que la Russie a tout de même certaines intentions relativement au dossier du Pacifique et même son propre dialogue dans ce domaine. Il y a eu d'ailleurs des réunions de haut niveau entre le Japon et la Russie et entre la Chine et la Russie. La Chine a également des intérêts sur le sous-continent, c'est à dire l'Inde et le Pakistan.

For all of those reasons that you have identified, they, too, will remain a priority for Russia. In your review of Russian foreign policy, it would be important for you to assess where you think that foreign policy is taking Russia right now and what it means for Canada.

Senator Taylor: In your colour graph of exports to Russia, imports from Russia, I notice we have fallen from \$379 million, in 1997, to only \$174 million, in 1999. That is at page two of your statistics, on your bar graph, in colour. My question is: What did the Russians quit importing from us that dropped in half? Was it grain?

Mr. Chris Alexander, Deputy Director, Russia, Eastern Europe Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Senator, a wide range of products fell off of the graph, if you will, just prior to but especially subsequent to the August 17, 1998, financial crisis in Russia. That crisis involved two things: First, a drastic and uncontrolled devaluation of the Russian rouble; and, second, a default, both on a large part of Russia's domestic debt, the equivalent of their domestic bond market, and their foreign debt.

Starting in roughly mid-August of 1998, banks were no longer offering trade finance to deal with Russia.

Senator Taylor: Whose banks, theirs or ours?

Mr. Alexander: Both ours and theirs. European banks, for example, had been doing a lot of business with Russia up until that time. They went off cover with Russia. Russian buyers lost their buying power through this devaluation. Russia went from being Europe's largest — and in some cases the world's largest — importer of certain types of processed food, especially meat products but other kinds of serious value-added agri-food products, to being almost not an importer of some of these products.

Most of the loss on the Canadian side was in processed meat, other agri-food products, as well as some of the resource extraction equipment and telecommunications equipment that we had been selling to Russia in quite large volumes while the rouble was strong.

Senator Taylor: Does our Export Development Corporation fund exports to Russia, or is Russia considered a bad risk? Is the Export Development Corporation involved at all?

Mr. Wright: The EDC is involved with Russia. However, they are being fairly cautious right now. There is an existing line of credit that has been approved by the Export Development Corporation for financing agri-food exports. That also applies to the construction sector as well.

Pour toutes les raisons que vous avez évoquées, ces autres questions demeureront prioritaires pour la Russie. Dans votre examen de la politique étrangère russe, il conviendrait que vous vous penchiez sur l'orientation de la politique étrangère russe à l'heure actuelle et ses conséquences pour le Canada.

Le sénateur Taylor: Dans votre graphique en couleurs représentant les exportations vers la Russie et les importations de la Russie, je constate que nous sommes passés de 379 millions de dollars en 1997 à seulement 174 millions de dollars en 1999. Cette information se trouve à la page 2 de votre relevé statistique sur le diagramme à barres en couleur. Ma question est la suivante: Quels produits canadiens les Russes ont-ils cessé d'importer pour que la valeur de nos exportations diminue de moitié? S'agit-il de céréales?

M. Chris Alexander, directeur adjoint, Russie, Direction de l'Europe de l'Est, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Sénateur, toute une gamme de produits a cessé d'être importée — et ne sont donc pas représentés sur ce graphique — juste avant, mais surtout après, la crise financière qui s'est déclenchée en Russie le 17 août 1998. La crise a eu deux conséquences importantes: d'abord, une dévaluation dramatique et incontrôlée du rouble; et deuxièmement, le non-paiement d'une bonne partie de la dette intérieure de la Russie — soit l'équivalent de son marché obligataire intérieur et de sa dette étrangère.

En 1998, à partir de la mi-août environ, les banques n'offraient plus de financer les opérations commerciales visant la Russie.

Le sénateur Taylor: Les banques de qui — les leurs ou les nôtres?

M. Alexander: Les deux. Par exemple, les banques européennes avaient beaucoup traité avec la Russie jusqu'à ce moment-là. Leurs opérations avec la Russie se déroulaient sans couverture. Les acheteurs russes ont perdu leur pouvoir d'achat à cause de cette dévaluation. Du jour au lendemain, la Russie, qui était le plus important importateur d'Europe — dans certains cas, du monde — de certains types de produits transformés — surtout les produits carnés, mais aussi d'autres produits agroalimentaires à forte valeur ajoutée — a pratiquement cessé d'importer certains de ces produits.

Les pertes du côté canadien ont surtout touché les viandes transformées, d'autres produits agroalimentaires, et différents types de matériel de télécommunications et d'extraction de ressources primaires que nous vendions en fortes quantités à la Russie tant que le rouble était fort.

Le sénateur Taylor: La Société pour l'expansion des exportations finance-t-elle des exportations vers la Russie, ou cette dernière est-elle considérée comme un mauvais payeur? La Société pour l'expansion des exportations est-elle active dans ce pays?

M. Wright: La SEE est active en Russie. Mais à l'heure actuelle, elle fait plutôt preuve de prudence. Une ligne de crédit a été approuvée par la Société pour l'expansion des exportations pour le financement des exportations agroalimentaires. Elle vise également le secteur de la construction.

I know that, when Minister Pettigrew goes to Moscow and St. Petersburg at the end of June, the EDC will certainly have senior representation participating in that visit. Between now and then, the EDC will be engaged in a fairly thorough review of the Russian economy to ensure that its policies are as up to date as possible to facilitate Canadian exports to Russia.

Mr. Alexander: The EDC is interested in the Russian market. As Mr. Wright said, there is a \$20 million revolving insurance facility in place for agri-food and construction exports. These were large traditional sectors for us before the financial crisis. However, we are having trouble convincing EDC that now is the time to do business in Russia, and in making transactions happen under that facility because, when EDC goes to Russia to set up a corresponding relationship with a Russian bank in order to allow these transactions to take place, the transparency is not there. No Russian bank at the moment has given EDC the sort of financial statement that they must have before proceeding with a transaction. That is the extent to which there has been a net loss in transparency and, indeed, in the levels of modernization in the Russian banking sector since the financial crisis.

Until Russia copes with that — and the Russian Central Bank has an important role to play here — it will have a very difficult time entering global financial markets. At the moment, they are essentially outside of global financial markets. They have no program with the IMF, no final signed, sealed and delivered agreements with the London Club or the Paris Club of creditors. Russia has no access to Euro-bond markets and so forth. In those sorts of conditions, even for EDC, even with government backing, it is very difficult to do business.

Senator Taylor: I have been to Moscow a couple times in the last year on business and have done business over the years. EDC is hiding under the bed, as is everyone else. Credit with Russia is very tough indeed.

What is beyond the concept of Canada and Russia, as governments, getting together to put some sort of an insurance plan together that does not necessarily guarantee people a profit but a certain amount of their investment back?

Right now, if you go into the streets of Toronto or Calgary to try to do a natural resource deal in Russia, their ears are shut before you even start. Part of that is our own fault. If we indeed feel that trade is one of the ways of funnelling culture back and forth, and we seem to think that with China and everywhere else, why do we not encourage that with Russia?

I do not think Russia's economy has advanced to the point where they have a free banking sector. Why would we not want to do something, government-to-government, that would guarantee

Je sais que lorsque le ministre Pettigrew visitera Moscou et Saint-Petersbourg à la fin juin, des représentants de haut niveau de la SEE participeront certainement à cette visite. D'ici là, la SEE procédera à une étude approfondie de l'économie russe, afin de s'assurer que ses politiques traduisent la réalité actuelle en Russie et de faciliter ainsi les exportations canadiennes vers la Russie.

M. Alexander: La SEE s'intéresse au marché russe. Comme M. Wright vient de vous l'expliquer, elle a un fonds d'assurance renouvelable d'une valeur de 20 millions de dollars pour les exportations de produits agroalimentaires et de matériel de construction. Il s'agissait d'importants secteurs traditionnels pour le Canada avant la crise financière. Mais nous avons actuellement du mal à convaincre la SEE qu'il est temps de travailler avec la Russie et de faciliter les transactions commerciales grâce à ce mécanisme, car lorsque la SEE va en Russie pour établir des relations correspondantes avec une banque russe, afin que ces transactions puissent se réaliser, il n'y a pas suffisamment de transparence. Aucune banque russe n'a encore donné à la SEE le genre d'états financiers qu'elle doit avoir entre les mains avant de procéder à une transaction. Vous voyez donc à quel point la transparence et je dirais même la modernisation du secteur bancaire russe ont souffert depuis la crise financière.

Tant que la Russie n'aura pas réussi à venir aux prises avec ce problème — et la Banque centrale russe a nécessairement un important rôle à jouer dans ce contexte — elle aura énormément de mal à se positionner sur les marchés financiers mondiaux. En ce moment, elle se trouve essentiellement à l'écart de ces marchés. Elle n'a aucun programme avec le FMI, aucune entente définitive et officielle avec les créanciers du Club de Londres ou le Club de Paris. La Russie n'a pas accès aux marchés des euro-obligations, et cetera. Dans de telles conditions, il est très difficile de traiter avec la Russie, même pour la SEE et même quand on a le soutien du gouvernement.

Le sénateur Taylor: Je suis allé à Moscou pour affaires à plusieurs reprises dans le courant de l'année et le fait est qu'il m'a été possible de réaliser certaines transactions au fil des ans. La SEE se cache sous le lit, comme tout le monde. Accorder des facilités de crédit à la Russie pose effectivement problème.

Mais qu'est-ce qui empêcherait le Canada et la Russie de décider, en tant que gouvernements, de mettre sur pied une sorte de régime d'assurance qui ne garantirait pas nécessairement des bénéfices mais plutôt un certain rendement de leurs investissements?

À l'heure actuelle, si vous allez à Toronto ou à Calgary pour essayer d'organiser une transaction en Russie touchant les ressources naturelles, avant même que vous leur expliquiez la situation, ils ont déjà cessé de vous écouter. C'est en partie de notre faute. Si nous estimons que le commerce constitue l'un des meilleurs moyens d'assurer un bon échange culturel — et ça semble être notre attitude vis-à-vis de la Chine et de tous les autres pays du monde — pourquoi ne sommes-nous pas prêts à encourager de telles activités en collaboration avec la Russie?

Je ne crois pas que l'économie russe ait progressé à un point tel qu'on puisse dire qu'elle a un secteur bancaire libre. Pourquoi ne voudrions-nous pas faire quelque chose, de gouvernement à

or encourage Canadian investors to move into Russia? Canadian investors want to make the investment, but they feel absolutely naked when they get there, and they are naked.

Mr. Wright: Between Canada and Russia there is a foreign investment protection agreement which is there to try to reassure the business community in Canada that is looking to do business in Russia. There is a dispute settlement aspect to that.

The short answer to your question is that, until we see structural reform, especially in the banking sector, people will be extremely cautious. I do not think Canada's problems are unique in respect to Russia.

Mr. Alexander: To briefly add to the answer on the previous question, the Government of Canada is ready to do everything it can to support our exporters and investors in Russia.

We are probably doing more for them in Russia than we do in most foreign markets, including China. I am talking here about intervention and advocacy beyond the usual tools that are available, those of technical cooperation, the EDC and so forth.

We are running into, though, as Mr. Wright says, structural problems in the Russian economy that we as a government cannot address. If the will or the resolve is not there on the Russian side, change is very difficult.

You will know of cases similar to this example. A Canadian invests \$50 million. At some point, the Russian partner tries, through breach of contract and various tactics, to exclude the Canadian partner from the joint venture. The Canadian partner wins a certain number of rulings in its favour in the Russian court system. Those rulings go unimplemented. They cannot get court decisions implemented by executive authorities, bailiffs, regional authorities, whatever the case may be. They then go to arbitration in Stockholm or wherever the contract stipulates as the site for international arbitration. Again, the Canadian may win the decision but, again, there is no implementation.

There are at least a half-dozen cases that follow this pattern. The Government of Canada intervenes at that point, starting at a low level and eventually going to a political level. The Russian government recognizes that their reputation is suffering as a result of cases like this. They take action. They issue the order, but still nothing happens.

Here one must refer to the hard issues which are blocking growth and investment in Russia. Some people have vested interests in the business community. They have benefited from privatization and they have such power and influence that they will not be moved by courts, governments or otherwise. They block the resolution of such disputes. In their behaviour, they are highly protectionist at the end of the day. Often there is an

gouvernement, en vue de garantir ou plutôt d'encourager les investisseurs canadiens à s'implanter en Russie? Les investisseurs canadiens veulent investir là-bas, mais ils se sentent totalement vulnérables là-bas, et le fait est qu'ils le sont.

M. Wright: Le Canada et la Russie ont signé une entente de protection des investissements étrangers qui vise à rassurer les entreprises canadiennes qui voudraient traiter avec la Russie. Cette entente comprend également un mécanisme de règlement des différends.

Bref, pour répondre à votre question, tant qu'une réforme structurelle n'aura pas été amorcée, notamment dans le secteur bancaire, les gens vont continuer d'être prudents. Le Canada n'est pas le seul pays à connaître de tels problèmes en Russie.

M. Alexander: Si je peux me permettre d'offrir un complément de réponse à la question précédente, le gouvernement du Canada est prêt à faire tout ce qu'il peut pour soutenir nos exportateurs et nos investisseurs en Russie.

Je dirais même que nous les aidons beaucoup plus en Russie que sur la plupart des autres marchés étrangers, y compris la Chine. Là je parle d'intervention et de promotion au-delà des outils usuels — c'est-à-dire la coopération technique, la SEE, et cetera.

Par contre, comme vous l'a dit M. Wright, nous nous heurtons à certains problèmes structurels dans l'économie russe, problèmes que nous ne pouvons régler en tant que gouvernement. Si les autorités russes n'ont pas la volonté de changer les choses, il est évident que les changements tarderont à s'opérer.

Vous devez tous avoir entendu parler de cas semblables à celui-ci. Un Canadien investit 50 millions de dollars. À un moment donné, son partenaire russe essaie par différents moyens — rupture de contrat et d'autres tactiques — d'exclure le partenaire canadien de la coentreprise. Le partenaire canadien a gain de cause à plusieurs reprises devant la justice russe. Pourtant, les décisions judiciaires ne sont jamais exécutées. Le partenaire canadien est dans l'impossibilité de faire exécuter les décisions judiciaires par les autorités, qu'il s'agisse d'huissiers, de pouvoirs publics régionaux, ou d'autres autorités. Il demande que le dossier soit renvoyé à l'arbitrage à Stockholm ou au lieu désigné par l'arbitrage international selon le contrat. Encore une fois, le partenaire canadien peut avoir gain de cause, mais la décision n'est pas exécutée.

Nous sommes au courant d'une demi-douzaine au moins de dossiers qui suivent tous ce modèle. C'est à ce moment-là que le gouvernement du Canada intervient, d'abord à un bas niveau en poursuivant l'affaire jusqu'au niveau politique. Le gouvernement russe se rend bien compte que des cas de ce genre nuisent à sa réputation. Il décide donc d'agir. Il émet une ordonnance, mais il ne se passe toujours rien.

C'est là qu'il faut se rappeler les problèmes épineux qui freinent la croissance et l'investissement en Russie. Certains Russes ont des intérêts directs à protéger sur les marchés commerciaux. Ils ont grandement profité de la privatisation, et ils jouissent d'un tel pouvoir et d'une telle influence que les décisions des tribunaux, des gouvernements ou d'autres autorités les laissent complètement indifférents. Ils font obstacle au règlement de ce

organized crime element. Definitely, as Mr. Wright says, there are structural problems and reforms which have not yet taken place, sector by sector.

Those are all priorities. Those are the areas where we think the committee could add value by examining the Russian situation as it directly relates to the experience of Canadian companies. The companies are interested. They are involved in Russia. There is no supply problem. The problem is on the Russian end in delivering results.

Senator Bolduc: Is Russia a member of the G-20 chaired by the Minister of Finance on the new financial architecture?

Mr. Alexander: Yes, they are.

Senator Bolduc: The problem then is that they do not control their own internal situation; is that right?

Mr. Wright: That is right.

Senator Bolduc: After the war, we used to have a kind of barter system with some countries because the rule of law was not established. The only way to move ahead was to exchange products. Is that what is happening now?

Mr. Alexander: In a sense, we have reverted to the old system but it is not barter in the sense that we exchange our optical equipment for their grain. We exchange our product for their cash. We ask for cash in advance and that is why volumes have gone down. There are only a certain number of transactions that can bear that sort of burden.

Mr. Wright: Barter still remains a very important tool for the Russian private sector in relation to other countries in the region. Between countries in Central and Eastern Europe, in Central Asia, the Caucasus, barter is, in fact, the normal way in which trade is done. Money does not often change hands.

Senator Andreychuk: To follow up on that, when we went in after the collapse of the Soviet Union, the strategy enunciated by the government was that we were going in to reform countries, rather than to develop countries. We were very conscious that the techniques, modalities and instruments used to aid the Third World were not acceptable in the former Soviet Union because of their history and their education base. We were accomplishing a reformation. We basically said we would give them the tools of democracy; we would teach them business and entrepreneurship, western-style, and that they had the wherewithal to go on.

We found out about the importance of attitude. The entrenchment in the old ways continues and has not been broken.

genre de différends. En fin de compte, leur comportement est extrêmement protectionniste. Souvent le crime organisé y est pour quelque chose. Comme le dit M. Wright, il y a les problèmes structurels mais aucune réforme n'a encore été amorcée, secteur par secteur.

Tous ces éléments sont prioritaires. Et c'est justement là que le comité peut jouer un rôle fort utile en examinant la situation en Russie par rapport aux expériences des entreprises canadiennes. Ces dernières sont intéressées à s'implanter là-bas. Elles y sont déjà présentes. Il n'y a pas de problème d'approvisionnement. Le problème se situe plutôt du côté russe, au niveau des résultats.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que la Russie est membre du G-20 présidé par le ministre des Finances et qui étudie la nouvelle architecture financière?

M. Alexander: Oui.

Le sénateur Bolduc: Le problème est donc davantage lié au fait que les autorités russes ne contrôlent plus la situation intérieure du pays; c'est bien ça?

M. Wright: C'est exact.

Le sénateur Bolduc: Après la guerre, nous avons mis en place un système de troc avec certains pays étant donné que la primauté du droit n'était pas bien établie. La seule façon d'avancer était d'échanger des produits. Est-ce ce qui arrive à l'heure actuelle?

M. Alexander: Dans un sens, nous avons repris l'ancien système, mais ce n'est pas un véritable système de troc comme ce serait le cas si nous échangeons notre matériel optique contre leurs céréales. Nous échangeons nos produits contre des liquidités. Nous demandons d'ailleurs que les versements soient faits à l'avance, et c'est pour cette raison que les volumes ont baissé. Seulement certaines transactions peuvent supporter des contraintes aussi lourdes.

M. Wright: Le troc continue de constituer un important outil pour le secteur privé russe par rapport à d'autres pays situés dans la même région. Entre les pays de l'Europe centrale et continentale, de l'Asie centrale, et du Caucase, le troc constitue le mécanisme d'échange normal. Les transactions au comptant sont plutôt rares.

Le sénateur Andreychuk: Dans le même ordre d'idées, à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, la stratégie énoncée par le gouvernement à l'époque consistait à réformer les pays concernés, plutôt qu'à les développer. Nous étions très conscients du fait que les techniques, modalités et instruments que nous avions employés pour aider le Tiers monde ne seraient pas acceptables dans l'ex-Union soviétique en raison de son histoire et de sa base de connaissances. Nous étions en quelque sorte en train de réaliser une réforme. Nous nous sommes engagés à leur fournir les outils de la démocratie, à leur apprendre les affaires et l'entrepreneuriat, dans le style occidental, dans la conviction qu'ils seraient en mesure de poursuivre l'effort.

Nous avons compris l'importance des attitudes. Le fait est que les vieilles méthodes sont bien installées et n'ont jamais été abandonnées.

With Putin coming in, is there a total re-evaluation of how to approach Russia? We have not succeeded on our agenda, and all of our new techniques seem to have exacerbated the problem.

Mr. Wright: I am not sure I would agree that we have exacerbated the problem. When the Soviet Union collapsed and Russia emerged, a very small group of people ended up taking control of the major enterprises. These people have become enormously powerful and wealthy. They are significant brokers not just of economic power but of political power in Russia. That is a problem.

Having said that, we have seen some fairly significant changes in other aspects of society as a parliamentary democracy. Canada has played a leadership role in helping the Russian Duma to learn how to do business, how to write legislation, and how to organize parliamentary parties. We have been helpful in reaching out to the next generation of leaders in the public and private sectors by bringing people to Canada under the Yeltsin Fellows program.

We may not necessarily be able to change some of the older generations, but we can certainly teach best practices to young students coming out of law schools and business schools. We can bring them here and show them how to run a proper bank. We can show them proper banking laws and what transparency really means.

The kind of assistance that we have made available to Russia — you are right — is not the traditional CIDA assistance to the Third World. We call it technical assistance. We have tried to do that in the cases of Russia and Ukraine, to facilitate the political and economic reforms that are essential to transform society.

There are still elements in that society, though, which control enormous amounts of power. Political figures must come along. Time will tell how serious President Putin is about crime and corruption. He says he is committed to free media, but we are still seeing challenges to that in Russia, including from the Russian Minister of Information who questioned some of the broadcasts which have been coming out of Radio Free Europe.

Just this past week, we have seen the tax police going into one of the media organizations. The Russian government and the Russian president must demonstrate their commitment to rule of law, to democracy, to a proper judiciary, to sufficient transparency. With those things, the business communities in countries like Canada will take investment opportunities in Russia more seriously.

Many companies want to do business there, but not until they are reassured that they will not be edged out by joint venture partners as soon as the joint venture starts to make money. The

Avec l'arrivée de Poutine, procède-t-on actuellement à une réévaluation complète de notre approche vis-à-vis de la Russie? Nous n'avons pas réussi à atteindre nos objectifs, et toutes nos nouvelles techniques semblent avoir simplement aggravé le problème.

M. Wright: Je ne suis pas tout à fait d'accord pour dire que nous avons aggravé le problème. À la suite de l'effondrement de l'Union soviétique et de l'émergence de la Russie, un tout petit groupe de personnes a réussi à prendre le contrôle des grandes entreprises. Ces personnes sont devenues extrêmement riches et puissantes. Elles détiennent non seulement le pouvoir économique en Russie, mais le pouvoir politique, et cette situation pose problème.

Cela dit, nous avons observé des changements assez importants par rapport à d'autres éléments de la société, notamment l'existence de la démocratie parlementaire. Le Canada a joué un rôle de chef de file pour ce qui est d'aider la Douma russe à apprendre à jouer son rôle, à rédiger des projets de loi, et à organiser les partis au Parlement. Par ailleurs, nous avons participé à la formation d'une nouvelle génération de dirigeants dans les secteurs public et privé en les faisant venir au Canada dans le cadre de la Bourse Yeltsin pour la démocratie.

Peut-être arrivons-nous difficilement à changer les attitudes de la vieille génération, mais nous pouvons certainement transmettre nos pratiques exemplaires aux jeunes étudiants qui sortent des facultés de droit et des écoles commerciales. Nous pouvons les faire venir au Canada pour leur apprendre à bien administrer une banque. Nous pouvons leur expliquer en quoi consiste une bonne législation bancaire et ce qu'est la transparence.

Le genre d'aide que nous avons fournie à la Russie — vous avez raison — ne correspond pas à la forme traditionnelle d'aide qu'offre habituellement l'ACDI aux pays du Tiers monde. Nous appelons ça de l'assistance technique. Nous avons justement essayé d'en faire profiter la Russie et l'Ukraine, afin de faciliter les réformes politiques et économiques qui sont essentielles à la transformation de leur société.

Il reste que certains membres de la société détiennent toujours énormément de pouvoir. Les personnages politiques évoluent nécessairement. Ainsi nous saurons bientôt dans quelle mesure le président Poutine veut vraiment s'attaquer à la criminalité et à la corruption. Il dit qu'il veut des médias libres, mais nous constatons que certains s'opposent à cette notion en Russie, y compris le ministre russe de l'Information, qui a remis en question certaines émissions diffusées par Radio Liberté.

La semaine dernière, les autorités fiscales ont fait une descente dans les bureaux d'un organisme médiatique. Le gouvernement russe et le président russe doivent donc prouver leur engagement vis-à-vis de la primauté du droit, de la démocratie, d'un système judiciaire adéquat et d'une véritable transparence. Quand tous ces éléments seront en place, les entreprises dans des pays comme le Canada s'intéresseront plus sérieusement aux possibilités d'investissement en Russie.

Beaucoup de compagnies voudraient s'y implanter, mais elle ne le feront pas tant qu'elles n'auront pas la garantie que leurs coentrepreneurs n'essaieront pas de les écarter dès que la

Canadian partner does not want to be pushed aside and tied up in all sorts of bureaucratic red tape.

Senator Andreychuk: They may be physically tied up in some cases. We will have time over the next while to explore other questions. I want to cover the Chechnya situation and your travel to Moscow on behalf of the department.

To what extent is the Kosovo initiative still the best defence for the Russian initiative in Chechnya?

Mr. Wright: I do not think it is a defence at all. The circumstances are completely different. I would argue that, in the case of Kosovo, there was a very well-developed international peace process that the international community, Russia included, laboured on with Yugoslavia in an effort to try to reach a peaceful resolution. There was a text of a draft peace agreement that one party to the process signed and the other party did not. The international community only intervened when it was apparent that there was a humanitarian crisis in the offing.

In the case of Russia, there was no peace process. There was no international involvement at all. While the Russians may try to use Kosovo as an excuse for what they are doing in Chechnya, I do not think the international community has bought that at all, and that includes the OSCE, the UN, the Council of Europe, and the Parliamentary Assembly to the Council of Europe which has been highly critical of what the Russians have been doing. Russia faces possible exclusion from some of those international clubs that it values so much.

Our objection right from the outset was the indiscriminate use of force. Civilians were very clearly being put at risk, and many lost their lives. The war may have progressed to a different stage right now, but it is still very much a war that is going on in the hills of Chechnya.

We continue to push our Russian colleagues to show us what the political end game is. Where is the political process here? Who are they talking to in the Chechnyan community? From the very beginning of this conflict, our sense was that, while it may make good politics in Russia at this time, it will result in long-term animosity between the peoples of Chechnya and Russia, animosity that will not go away. The Russians will not win the war through a military campaign. It is as simple as that. It may go away for a period of time.

Senator Andreychuk: The issue surrounding Chechnya is not a new one. The animosities are probably as historic as those in the Balkans. The Russians intervened at a point, as we did, in a long, historically difficult situation.

The Chairman: This is an approach that we would all have questions about — at least, I would have, myself — in that I view Chechnya as an internal Russian affair. Every time a country has an internal problem, where does it take us? I will not put that question.

coentreprise commence à enregistrer des bénéfices. Le coentrepreneur canadien ne veut pas être mis sur la touche et faire face à toutes sortes de tracasseries administratives.

Le sénateur Andreychuk: Dans certains cas, le mauvais traitement dont ils font l'objet est d'ordre physique, et non purement administratif. Mais nous aurons l'occasion au cours des prochaines semaines d'explorer d'autres questions. Je voudrais parler de la situation en Tchétchénie et de votre séjour à Moscou à titre de représentant du ministère.

Dans quelle mesure l'initiative du Kosovo constitue-t-elle le meilleur moyen de défense contre l'initiative russe en Tchétchénie?

M. Wright: Il ne s'agit pas du tout de ça, à mon avis. Les circonstances sont complètement différentes. Pour ce qui est du Kosovo, un processus de paix international était bien entamé et dans le cadre de ce processus, la communauté internationale, y compris la Russie, s'efforçait avec la Yougoslavie à trouver une solution pacifique. Le texte d'un projet d'accord de paix a été signé par l'une des parties, mais non l'autre. La communauté internationale n'est intervenue que lorsqu'il est devenu clair qu'une crise humanitaire se préparait.

Quant à la Russie, il n'y avait pas de processus de paix. Il n'y avait pas du tout de participation internationale. Les Russes peuvent toujours essayer d'évoquer le Kosovo pour justifier ce qu'ils font en Tchétchénie, mais pour moi, la communauté internationale n'a jamais accepté cette conception de la situation, y compris l'OSCE, l'ONU, le Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a vivement critiqué l'action russe. D'ailleurs, la Russie risque d'être exclue de certains des clubs internationaux auxquels elle tient tant.

Dès le départ, nous avons déclaré notre opposition à l'emploi injustifié de la force. Il était clair que les civils étaient en danger, et bon nombre d'entre eux ont effectivement perdu la vie. La guerre a peut-être maintenant atteint une autre étape, mais il reste que cette guerre se déroule dans les collines de la Tchétchénie.

Nous continuons de faire pression sur nos collègues russes pour qu'ils nous révèlent leurs véritables intentions politiques. Quel est le processus politique dans tout cela? Qui sont leurs interlocuteurs tchétchènes? Depuis le tout début de ce conflit, nous avons la conviction que même si cet affrontement comporte certains avantages politiques pour les dirigeants russes, l'animosité qu'il créera entre les peuples tchétchène et russe ne disparaîtra pas avant bien longtemps. Une campagne militaire ne permettra pas aux Russes de remporter la victoire. C'est aussi simple que ça. Ce conflit sera peut-être mis en veilleuse, mais c'est tout.

Le sénateur Andreychuk: Le conflit avec la Tchétchénie n'est pas nouveau. L'animosité qui caractérise leurs relations est aussi ancienne que celle qui caractérise la situation aux Balkans. Comme nous, les Russes ont décidé d'intervenir face à une situation difficile qui existait depuis fort longtemps.

Le président: Je pense qu'il s'agit là d'une approche qui suscite certainement certaines interrogations chez tous les membres du comité — du moins, chez moi, en ce sens que pour moi la situation en Tchétchénie est une question interne qui intéresse uniquement les Russes. Chaque fois qu'un pays fera face

Senator Corbin: I have three or four questions on unrelated matters.

Do we still maintain a security restriction or barriers list with respect to Canadian exports to Russia such as electronics, for strategic or other reasons?

Mr. Alexander: Yes. I cannot cite the actual name of the statute, but it is still in place. It governs our exports and leads to the permitting of exports, in a wide range of sectors, to countries such as Russia and many others that are not exempt from that sort of scrutiny.

Senator Corbin: Would that have a significant impact on our total dollars' trade with Russia?

Mr. Alexander: No.

Senator Corbin: What is the situation with respect to interstellar space cooperation with Russia from the Canadian point of view? Are we very involved?

Mr. Alexander: There is an active program of cooperation between the Canadian Space Agency and the Russian space agency, which is currently being restructured. Canadian astronauts have taken part in training programs in Russia. We are, with them, part of the International Space Station Program. Everyone, including Canada, continues to recognize Russia's expertise in this field, though it continues to suffer from serious spending problems, so that is the constraint.

Senator Corbin: Is it an expanding field of activity?

Mr. Alexander: It is probably slightly expanding, given the timelines involved in the mounting of this large international project, the space station.

Senator Corbin: My final question is in regard to our common circumpolar heritage. Are Canadian experts involved at all in the denuclearizing of subs and tubs in Russia? I understand it is a major problem and a time bomb. Are we doing anything on that front?

Mr. Alexander: We have been very involved for decades now with the Russians, scientifically, in monitoring the northern environment. That includes the monitoring of radioactive and other toxic wastes.

Senator Corbin: That is not so much what I am talking about.

Mr. Alexander: I will come to the actual dismantling. We are involved in defining the extent of the immediate danger to northern environments and northern communities, but we are not at the moment, through technical cooperation or other initiatives, involved in, as you say, dealing with these reactors that are

à un problème interne, quelles seront les conséquences de notre intervention? Peut-être vaudrait-il mieux que je ne pose pas la question.

Le sénateur Corbin: J'ai trois ou quatre questions à poser sur des questions diverses.

Des restrictions visent-elles toujours les exportations canadiennes vers la Russie de produits électroniques, par exemple, pour des raisons d'ordre stratégique, sécuritaire ou autre?

M. Alexander: Oui. Je ne peux pas vous nommer la loi qui prévoit ces restrictions, mais elle est encore en vigueur. Elle régit nos exportations et permet certaines exportations, dans une vaste gamme de secteurs différents, vers des pays tels que la Russie et bon nombre d'autres qui ne sont pas exempts de ce type d'examen.

Le sénateur Corbin: Ces restrictions ont-elles une incidence importante sur la valeur globale de nos échanges avec la Russie?

M. Alexander: Non.

Le sénateur Corbin: Quel est l'état de la coopération relative à l'espace interstellaire entre la Russie et le Canada, du point de vue des autorités canadiennes. Dans quelle mesure y participons-nous?

M. Alexander: Il existe un programme actif de coopération entre l'Agence spatiale canadienne et l'agence spatiale russe, qui est actuellement en voie de restructuration. Les astronautes canadiens ont participé à des programmes de formation en Russie. De plus, nous collaborons avec eux au Programme de la station spatiale internationale. Tout le monde, y compris le Canada, continue à reconnaître l'expertise de la Russie dans ce domaine, bien que cette dernière souffre de graves problèmes de financement à l'heure actuelle, ce qui constitue évidemment une contrainte.

Le sénateur Corbin: Est-ce un secteur d'activité en expansion?

M. Alexander: Oui, en légère expansion, étant donné l'échéancier fixé pour la réalisation de l'important projet international qu'est la station spatiale.

Le sénateur Corbin: Ma dernière question concerne notre patrimoine circumpolaire commun. Des experts canadiens participent-ils à la dénucléarisation des sous-marins et des navires en Russie? Je crois comprendre qu'il s'agit d'un problème grave — une véritable bombe à retardement. Avons-nous pris des initiatives dans ce domaine?

M. Alexander: Voilà plusieurs dizaines d'années que nous travaillons avec les Russes sur le plan scientifique pour surveiller l'environnement nordique. Cela comprend le contrôle des déchets radioactifs et toxiques de tous genres.

Le sénateur Corbin: Ce n'est pas vraiment de ça que je parle.

M. Alexander: Je vais justement aborder la question du démantèlement. Nous participons aux efforts visant à définir le degré de danger immédiat pour les environnements et les collectivités du Nord, mais pour l'instant, que ce soit par le biais de l'assistance technique ou d'autres initiatives, nous ne

half-submerged in ports in the Kola Peninsula. There are several reasons for that.

First of all, the Russian government has not seen fit to grant access and to welcome international partnerships in order to help it deal with these problems on any large scale. There have been offers from Russia's other major western partners, but they have not been taken up.

Second, we have had to pick and choose where we put our emphasis on technical cooperation. We cannot do everything. Early on, we were involved in the nuclear field more in contributing to enhancing safety in Russian civilian nuclear reactors where Canadians have great expertise, rather than in the dismantling of the legacies of their military nuclear program.

Finally, we have been involved in making the link to the case of retired Navy Captain Aleksandr Nikitin in St. Petersburg, an NGO activist who was involved precisely in monitoring and trying to elicit action from the Russian government on these questions. He was locked up for his work for many years and has only recently been acquitted, in part because of Canadian support for his case. His case illustrates the difficulty of getting involved in these big, urgent issues in Russia. There are still incredible roadblocks on the Russian end.

Mr. Wright: Can I also say, on the issue of nuclear safety, Canada did have to pick and choose. The issue that Canada did choose to help out on, and significantly so, related to Chernobyl, where we spent tens of millions of dollars to help out. There was a limit as to how many of these projects we could take on. Chernobyl was identified by the Canadian government as a very high priority, and it continues to be so.

The Chairman: We understand that Captain Nikitin may be coming to Canada. The committee is certainly interested in hearing from him if he does.

Mr. Alexander: He is a retired naval captain.

The Chairman: He is a retired naval captain who was involved in a dispute over this whole question.

Senator Grafstein: I want to share the concerns articulated with whoever is responsible for policy within the department with respect to how you look at Russia.

Senator Carney and Senator Taylor touched on my concerns, and that is, that it may very well be that we are looking at Russia with a lack of imagination; we are thinking conventionally as opposed to considering the new realities that we have to deal with the situation. Russia is a very strange hybrid. It is unlike the strange hybrid of China which has a developing, a developed, and a highly developed economy all in the same economy. Russian

participons pas à des projets concernant ces réacteurs qui sont à moitié submergés dans les ports de la péninsule de Kola. Les raisons en sont multiples.

D'abord, le gouvernement russe n'a pas cru bon d'autoriser l'accès aux lieux concernés ou de bien accueillir des partenariats internationaux qui pourraient l'aider à régler ces problèmes sur une grande échelle. Les autres grands partenaires occidentaux de la Russie ont fait des offres en ce sens, mais elles n'ont pas été acceptées par les autorités russes.

Deuxièmement, nous avons dû faire des choix quant aux secteurs où nous souhaitons mettre l'accent en matière d'assistance technique. Il va sans dire que nous ne pouvons pas tout faire. Dès le départ, nos efforts dans le secteur nucléaire ont surtout consisté à améliorer la sécurité des réacteurs nucléaires civils en Russie — étant donné que les Canadiens ont une grande expertise dans le domaine — plutôt qu'à démanteler ou à enrayer les vestiges de son programme nucléaire militaire.

Enfin, nous avons réussi à faire le lien avec l'affaire du capitaine de marine retraité Aleksandr Nikitin à Saint-Petersbourg, militant d'ONG qui a justement participé aux efforts déployés pour assurer une certaine surveillance et encourager le gouvernement russe à prendre des mesures dans ce domaine. Il a été incarcéré pendant de longues années à cause de son travail et n'a été acquitté que tout récemment, en partie grâce au soutien des autorités canadiennes. Sa situation illustre bien les problèmes épineux qui surgissent quand on essaie de collaborer au règlement de ces grandes crises en Russie. Du côté russe, il existe encore des obstacles considérables.

M. Wright: Sur la question de la sécurité nucléaire, j'insiste de nouveau sur le fait que le Canada a été bien obligé de faire des choix. Le grand dossier retenu par le Canada a été celui de Tchernobyl, où nous avons fourni une aide très considérable correspondant à une dépense de plusieurs dizaines de millions de dollars. Nous ne pourrions évidemment nous permettre d'entreprendre beaucoup de projets de ce genre. Mais Tchernobyl a été retenu par le gouvernement canadien comme une grande priorité, et l'initiative que nous y avons lancée est toujours considérée prioritaire.

Le président: Nous croyons comprendre que le capitaine Nikitin va peut-être venir au Canada. Le comité voudrait certainement le recevoir, s'il décide de venir.

M. Alexander: Il s'agit d'un capitaine de marine retraité.

Le président: Oui, c'est un capitaine de marine retraité qui a participé directement au différend.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais partager mes préoccupations, qui sont d'ailleurs partagées par d'autres, avec la personne responsable de la politique ministérielle en ce qui concerne notre façon d'aborder la Russie.

Le sénateur Carney et le sénateur Taylor ont tous deux exprimé des préoccupations semblables, c'est-à-dire que notre façon de concevoir la Russie manque peut-être d'imagination; notre approche demeure une approche conventionnelle au lieu d'être axée sur les nouvelles réalités auxquelles nous sommes nécessairement confrontés dans cette région du monde. La Russie est un étrange hybride. Elle ne ressemble pas à l'étrange

basic research in some areas is the best in the world, yet they cannot, in some parts of Russia, till a field properly to produce a bushel of corn.

Let me propose something that may be helpful to our analysis. I believe that we must look at Russia through a more decentralized prism, as we do in the case of China now. There is more power in the provinces and in the regions than there is in Beijing. One need not go to Beijing to do business in China. It is the same in Russia. Russia is now highly decentralized. There are competing regions, and there is great talent and activity in certain regions but not in others. Where Mr. Nemtsov is a good example. He is a good thinker and economist.

Mr. Alexander: He is in Nizhny Novgorod.

Senator Grafstein: It would be helpful to us and useful for the department to have a regionalized analysis of the economic activities.

My understanding is that, for \$1 million dollars, Russia could set up five honorary consuls in key areas all over the country. My analysis has been that there are rules within the department that limit its flexibility to redeploy its dollars effectively. I would rather have five honorary councils throughout Russia than spend \$1 million for one large consul generalship in one region.

I have spoken to the Consul General in St. Petersburg and I know of her very difficult financial restraints. I understand the restraints of the department. However, I also know that \$1 million dollars spent on five honorary consuls can go a long way to meeting the concerns of Senators Carney and Taylor because it would put people in the areas of activity.

Senator Carney: Apart from handing out free booze, what would an honorary consul do?

Senator Grafstein: We can have that debate amongst ourselves.

It would be useful if you could tell us why the Canadian government was not involved in the transPacific initiative involving China and Russia in Seattle. Why was Vancouver not involved in that particular initiative? It would be very useful for you to give us a precise update on where we are with respect to the northern corridor that the Russians have been very proactive in trying to articulate, along with Alaska.

It would be useful as well if we could have an analysis of where Russia is in these areas of infrastructure; where Canada can make some money and be protected from corruption; and so on. If we get involved in infrastructure projects we can deal government-to-government as opposed to private-government to private-government dealings.

hybride qu'est la Chine, dont l'économie englobe des secteurs en développement, développés et très développés. La recherche fondamentale faite en Russie dans certains domaines est sans égale, mais dans certaines régions de la Russie, ils ne savent toujours pas labourer correctement la terre pour produire un boisseau de maïs.

Je voudrais faire une suggestion qui sera peut-être utile dans notre analyse. À mon avis, nous devons voir la Russie dans un contexte plus décentralisée, comme nous le faisons déjà pour la Chine. Les provinces et régions détiennent plus de pouvoir que les autorités de Beijing. Il n'est plus nécessaire d'aller à Beijing pour travailler avec la Chine. Il en va de même pour la Russie. La Russie est à présent extrêmement décentralisée. Les régions se concurrencent; il a des gens très talentueux et un niveau important d'activité dans certaines régions, mais pas d'autres. La région où se trouve M. Nemtsov en est un bon exemple. Il s'agit d'un excellent penseur et économiste.

M. Alexander: Il est à Nizhny Novgorod.

Le sénateur Grafstein: Une analyse régionalisée de l'activité économique serait très utile non seulement au comité mais au ministère.

Je crois comprendre que pour 1 million de dollars, le Canada pourrait mettre sur pied cinq consulats honoraires dans des régions clés sur l'ensemble du territoire. Selon ma propre analyse de la situation, certaines règles ministérielles limitent sa capacité de réaffecter efficacement ses crédits. Je préférerais avoir cinq consulats honoraires sur l'ensemble du territoire russe que de consacrer 1 million de dollars à un seul grand consulat général dans une seule région.

J'en ai discuté avec le consul général à Saint-Petersbourg et je suis donc au courant des graves contraintes financières qu'elle connaît actuellement. Je comprends que ces contraintes touchent l'ensemble du ministère. Mais je sais aussi qu'une affectation de 1 million de dollars pour la création de cinq consulats honoraires serait un moyen très efficace de répondre aux préoccupations des sénateurs Taylor et Carney puisque les représentants du ministère seraient présents dans les régions plus actives.

Le sénateur Carney: Mis à part l'attribution d'alcool gratuit, à quoi servirait un consulat honoraire?

Le sénateur Grafstein: Nous pouvons tenir nous-mêmes ce débat.

J'aimerais que vous nous expliquiez les raisons pour lesquelles le gouvernement canadien n'a pas pris part à l'initiative transpacifique à Seattle à laquelle ont participé la Chine et la Russie. Pourquoi Vancouver n'a pas participé à cette initiative? Il serait utile que vous fassiez le point sur les activités qui se déroulent dans le corridor du Nord, activités que les Russes ont cherché très activement à promouvoir, de concert avec l'Alaska.

Il serait également utile que vous nous prépariez une analyse de l'état actuel de l'infrastructure russe — par exemple, dans quels secteurs le Canada pourrait peut-être faire de l'argent tout en se protégeant contre la corruption, et cetera. Si nous voulons participer à des projets d'infrastructure, nous pourrions nous entendre pour traiter de gouvernement à gouvernement, plutôt que

For example, in the area of basic research, where do we stand with respect to twinning our basic research institutes in Canada? Where do we stand with Canada's involvement in pipeline expertise and construction ability? A magnificent pipeline was being built from northern Russia into Europe and Canadians were nowhere to be seen because we were not involved in the building of the pipeline in southern Russia. Where are we with respect to telephony? We have one of the greatest exporters in the world. Where are we on their telephony infrastructure, which is in dire need of repair? Where are we with respect to the Internet? Where are we with respect to federal-provincial relations in terms of our relationships with the various regions? Who are the winners and who are the losers?

My approach to this would be for us to focus on the winners there, and there are a number of them, as opposed to spending a lot of time on the losers because, by the time we do this, all the members of this committee will be gone from the Senate.

Perhaps our witnesses can return on June 5 with a written submission along these lines. I would like the department's view as to why, despite all the problems in Russia, we have not had a relationship with a bank or set up our own bank. I would like the department's role as to why we have not allowed our banks, despite all the problems in Russia, to become involved there. I am well aware of what happened to the Deutschebank, and the losses they suffered. However, I would be interested in why big banking in this country is not doing big banking in Russia.

The Chairman: The committee is also looking into some of these matters, Senator Grafstein. Senator Carney's point about honorary consuls is an old story. It is something that has always been considered to be wrong. The appointment of honorary consuls was unheard of as government policy until St.-Pierre and Miquelon.

Mr. Wright, would you care to respond?

Mr. Wright: I am not sure if the figures the senator quoted as being the difference between the cost of a mission and an honorary consul are quite right, but I do acknowledge that there is a big difference.

The advantage of a mission is you have a representative of the country in place. The honorary consul is a local with, presumably, good contacts and skills. I do not think we give them any free liquor. Frankly, these are extremely low paying jobs. If you are lucky and you find the right person, your dollar will go a long way.

de conserver un modèle mixte où les entreprises privées et le gouvernement traitent avec leurs homologues à l'étranger.

Par exemple, dans le domaine de la recherche fondamentale, est-ce que des efforts ont été déployés pour jumeler nos instituts canadiens de recherche fondamentale avec ceux de la Russie? Et quel est l'état de la participation canadienne à des projets exigeant une expertise dans les domaines de la construction et des pipelines? Un excellent pipeline était en voie de construction entre le nord de la Russie et l'Europe, mais il n'y avait aucune présence canadienne étant donné que nous n'avons pas participé à la construction du pipeline du sud de la Russie. Quel est l'état de notre participation dans le secteur de la téléphonie? Nous avons au Canada l'un des plus grands exportateurs du monde. Où en est la participation canadienne à l'amélioration de son infrastructure téléphonique, qui a désespérément besoin de réparations? Où en sommes-nous pour ce qui est des liaisons Internet? Où en sommes-nous sur le plan des relations fédérales-provinciales, pour ce qui est de nos rapports avec les différentes régions? Lesquelles sont dynamiques et lesquelles ne le sont pas?

J'estime, personnellement, que nous devrions nous concentrer sur les régions les plus dynamiques — et il y en a plusieurs — plutôt que de consacrer beaucoup de temps et d'énergie aux autres car sinon d'ici le moment où vous aurez réussi à en faire quelque chose, tous les membres du comité auront déjà quitté le Sénat.

Peut-être nos témoins pourraient-ils revenir le 5 juin avec une analyse écrite traitant de chacun de ces éléments. J'aimerais que le ministère nous explique les raisons pour lesquelles, malgré tous les problèmes que connaît la Russie à l'heure actuelle, nous n'avons pas établi de relations suivies avec une banque ou mis sur pied notre propre banque. Je voudrais aussi que les représentants du ministère m'expliquent pourquoi nous n'avons pas permis à nos banques de s'y implanter, malgré tous les problèmes en Russie. Je sais très bien ce qui est arrivé à la Deutschebank et les pertes subies par cette dernière. Je voudrais cependant savoir pourquoi les grandes banques canadiennes ne sont pas en train d'implanter de grandes banques en Russie.

Le président: Le comité se penche sur certaines de ces questions, sénateur Grafstein. L'argument du sénateur Carney au sujet des consulats honoraires n'est pas nouveau. C'est une mesure qui a toujours été jugée inadéquate. La nomination de consuls honoraires n'était pas prévue dans la politique gouvernementale avant Saint-Pierre et Miquelon.

Monsieur Wright, voulez-vous répondre?

M. Wright: Je ne suis pas sûr que les chiffres cités par le sénateur relativement à la différence entre le coût d'une mission et d'un consul honoraire soit tout à fait juste, mais je suis prêt à reconnaître qu'elle est considérable.

L'avantage d'une mission, c'est que vous avez un représentant du pays sur place. Un consul honoraire est un représentant local qui devrait normalement avoir de bons contacts et de bonnes compétences. Je ne crois pas qu'on leur donne de l'alcool gratuit. Il s'agit en réalité d'emplois très mal rémunérés. Si vous avez la chance de trouver la bonne personne, votre investissement vous rapporte gros.

Having said that, some of the aspects of that program are very much resource-driven. There are limits to what the department can do each year, but we try to squeeze out as much as we can in terms of expanding our representation overseas.

As I indicated at the outset, we want to enhance our reputation in the Russian far east. If there is an opportunity to go further, we will certainly consider it. We have taken careful note of the issues the senator has asked questions about, and we will come back with some more detailed information on this for some discussion.

Mr. Alexander: As Mr. Wright has mentioned, we agree there is more to be done on consulates general. However, even large countries like the United States and Germany only have four missions in Russia. We have two, and we are a considerably smaller country.

We do have a specific agenda to address in the Russian far east, and we are trying to do that. We are also trying to find non-traditional ways of covering the regions where the action is, as some of you have noted. Sometimes this is through a Canada-Russia trade centre. There is one in Vladivostok. Sometimes it is through a Canadian company office where they act as a secretariat for us, if you like, when people from the embassy visit.

There is a sense of teamwork among Canadians in Russia, and it does work. When one looks at a region such as Magadan, which has just been named by President Putin as the new capital of this new super region that will be established in the Russian far east, including eight or nine of the current regions in the far east, Canada is by far the number one player in town. Numerous Canadian companies are selling into that market. There is no other game in town. Canada is there. In spite of the lack of an Air Canada flight, a Canadian consulate general, and a CIBC branch on the corner, they have made it work.

The subjects raised by Senator Grafstein are very important. We are trying to address specific Russian issues with imagination.

Our presentation perhaps emphasizes some of the bad news, the blockages, more than the good news. That is because we are impatient to see the results. We want these impediments out of the way.

There is a lot of good news. I have mentioned Magadan on the Pacific coast north of Vladivostok where Canada is playing a major role.

The Chairman: It is on the coast. I have been in the Russian far east and I am trying to place it.

Cela dit, certains aspects du programme sont vraiment axés sur les ressources. Il y a des limites à ce que le ministère peut faire chaque année, mais nous essayons toujours de faire le maximum pour ce qui est d'élargir notre représentation à l'étranger.

Comme je l'ai indiqué au départ, nous voulons rehausser notre réputation dans l'Extrême-Orient russe. Si nous avons la possibilité d'aller plus loin, nous allons sérieusement envisager de le faire. Nous avons pris bonne note des questions du sénateur, et nous fournirons la prochaine fois des renseignements plus détaillés à ce sujet pour que nous puissions en discuter plus en profondeur.

M. Alexander: Comme vous l'a dit M. Wright, en ce qui concerne les consulats généraux, nous sommes tout à fait d'accord pour dire qu'il y aurait lieu de faire davantage. Cependant, même de grands pays comme les États-Unis et l'Allemagne n'ont que quatre missions en Russie. Nous en avons deux, alors que le Canada est beaucoup plus petit.

Nous avons cependant certaines priorités dans l'Extrême-Orient russe, et nous essayons d'y donner suite. Nous cherchons également des moyens non traditionnels d'être représentés dans les régions qui sont les plus dynamiques, comme certains d'entre vous semblent le souhaiter. Nous y arrivons parfois par l'entremise d'une centre commercial Canada-Russie. Il y en a un à Vladivostok. Parfois nous passons par une entreprise canadienne, qui joue pour nous le rôle de secrétariat quand les représentants de l'ambassade y vont en visite.

En Russie, les Canadiens travaillent beaucoup en équipe, et c'est un système qui donne de bons résultats. Dans la région de Magadan, par exemple, qui vient d'être nommée par le président Poutine nouvelle capitale de cette nouvelle superrégion qui sera créée dans l'Extrême-Orient russe, et qui va comprendre huit ou neuf régions qui composent actuellement l'Extrême-Orient russe, le Canada est certainement le plus important intervenant étranger. De nombreuses compagnies canadiennes vendent leurs produits sur ce marché. Il n'y a pas d'autres véritables concurrents. Mais le Canada est là. Malgré l'absence d'un vol d'Air Canada, d'un consulat général du Canada, et d'une succursale de la CIBC au coin de la rue, les Canadiens qui sont présents dans la région y trouvent leur compte.

Les questions soulevées par le sénateur Grafstein sont évidemment très importantes. Nous essayons de trouver des solutions imaginatives aux problèmes spécifiques qui se posent en Russie.

Notre exposé a peut-être davantage insisté sur les mauvaises nouvelles — les éléments qui pour l'instant semblent bloqués — plus que sur les bonnes nouvelles. C'est pour ça que nous sommes impatients de voir les résultats. Nous voulons éliminer ces obstacles le plus rapidement possible.

Mais en réalité, il y a beaucoup de bonnes nouvelles. J'ai parlé de la région de Magadan sur la côte pacifique au nord de Vladivostok où le Canada est un intervenant important.

Le président: C'est sur la côte. J'ai visité l'Extrême-Orient russe et j'essaie de me rappeler où c'est.

Mr. Alexander: It is a city of about 200,000 people. It is the historical centre of the labour camps.

There is good news in research.

The Chairman: Is it on the Kamchatka Peninsula?

Mr. Alexander: It is just to the west of that.

Nortel funds research in Russia which must keep 500 to 1,000 Russian researchers busy throughout the year. All of the big Ottawa-based and other technology companies have big Russian operations.

Many of our companies are talking with Russian partners about this gas pipeline into western Europe. Next month, approximately 500 Russians from the oil and gas sector will be at the World Petroleum Congress in Calgary. They will not just be there to talk to the Saudis and the Americans; they will be talking to our people.

Mr. Wright: Our minister responsible for science and technology, Dr. Normand, is in Moscow right now. It is his second visit in the last six months to pursue the issues that the senators have raised with us today. I do not want to take up all the time of the committee going through this, but we can certainly give you a more detailed rendition of exactly where we are on some of these issues.

It would be a mistake to read into our presentation that the Canadian government is not approaching Russia with creativity and imagination. That is the only way we can make the kind of impact we are trying to make in that country.

Senator Carney: Just for the record, I do not mean to slur our honorary consuls abroad. I know many of them do excellent work, particularly in the circumstances that you outlined; and we need them. I was thinking more of some of our own Canadian citizens who serve as honorary consuls for other countries here in Canada and whose contribution to international relations seems to be confined to having duty-free booze, diplomatic licence plates and invitations to national days. They do very little to promote trade and diplomatic relations between Canada and the country they are allegedly representing. It was, if anything, a comment on our own Canadian citizens and not on our people abroad. If I had the choice, I would rather have a consul general than an honorary consul.

Senator Di Nino: As I was listening, I came to a conclusion. This is not, again, a reflection on Mr. Wright or Mr. Alexander, but there is not much new in what you have brought to our attention. Of course, the updates are very useful.

In relation to any information about Russia today, the new president and his background, if this meeting were *in camera*, would you be able to share information with us which you cannot share at an open meeting?

M. Alexander: C'est une ville d'environ 200 000 habitants, le centre historique des camps de travail.

Il y a de bonnes nouvelles du côté de la recherche.

Le président: Est-elle située sur la péninsule du Kamchatka?

M. Alexander: Un peu à l'ouest.

Nortel finance de la recherche en Russie, recherche qui doit occuper entre 500 et 1 000 chercheurs russes pendant toute l'année. Toutes les grandes entreprises de haute technologie basées à Ottawa et ailleurs ont d'importantes opérations en Russie.

Bon nombre de ces compagnies discutent avec leurs partenaires russes de ce gazoduc entre la Russie et l'Europe occidentale. Le mois prochain, environ 500 Russes du secteur pétrolier et gazier assisteront au Congrès mondial du pétrole qui se tiendra à Calgary. Ils y vont non seulement pour parler avec les Saoudiens et les Américains, mais pour parler avec des Canadiens.

M. Wright: Notre ministre responsable des Sciences et de la Technologie, le Dr Normand, se trouve actuellement à Moscou. Il s'agit de la deuxième visite qu'il effectue depuis six mois pour régler les problèmes soulevés par les sénateurs aujourd'hui. Je ne veux pas prendre tout le temps du comité à vos expliquer en détail ce qui a été fait, mais nous pourrions certainement vous donner un rapport plus détaillé sur la situation à cet égard à un autre moment.

Ce serait une erreur de conclure de notre exposé que le gouvernement canadien ne fait pas preuve de créativité et d'imagination dans ses rapports avec la Russie. C'est en réalité la seule façon d'avoir l'impact que nous recherchons dans ce pays.

Le sénateur Carney: Pour que ce soit bien clair, je voudrais préciser que je ne cherchais absolument pas à dénigrer le rôle de nos consuls honoraires à l'étranger. Je sais au contraire que bon nombre d'entre eux font un excellent travail, surtout dans les conditions que vous avez décrites; et qui plus est, nous en avons besoin. Je pensais plutôt à certains citoyens canadiens qui jouent le rôle de consuls honoraires pour d'autres pays ici au Canada et dont la contribution aux relations internationales semble se borner à la possibilité d'obtenir de l'alcool hors taxes, d'avoir des plaques d'immatriculation diplomatiques et d'être invités aux fêtes nationales. Ils ne s'activent guère à favoriser les relations commerciales et diplomatiques entre le Canada et le pays qu'ils prétendent représenter. En réalité, c'était plutôt une condamnation de certains citoyens canadiens et non de nos représentants à l'étranger. Si j'avais le choix, je préférerais un consul général à un consul honoraire.

Le sénateur Di Nino: En écoutant la discussion, j'ai été frappé par quelque chose. Ce n'est pas un reproche à M. Wright ou à M. Alexander, mais le fait est que ce dont vous nous parlez n'est pas particulièrement nouveau. Évidemment, les bilans que vous nous faites sont toujours utiles.

En ce qui concerne la situation en Russie à l'heure actuelle, le nouveau président et ses antécédents, je voudrais savoir si vous seriez en mesure d'être plus ouverts avec nous si cette réunion, au lieu d'être publique, se tenait à huis clos?

Mr. Wright: Our tradition in appearing before parliamentary committees is to be as open and candid as possible. There are probably limits on the security and intelligence side of the relationship but, beyond that, we try to be as forthcoming as possible in terms of putting in front of you our preliminary assessment of a new government. We set out some of the priority issues from our perspective, some of the areas which we think would be advantageous to you.

We came here expecting this to be a first go-round on this issue. You asked us to come here on extremely short notice. We did so. We put together a detailed presentation. We are happy to work with the committee to give you our perspectives on this, to steer you in the direction of a thoughtful review of Canada's approach to Russia and Ukraine, but we have not been working on this presentation for four months. We have been working on it for a week. Frankly, under the circumstances, I think we have given you a pretty darn good overview of our assessment of the new regime. It is an honest assessment of our level of engagement and specifically what we think this committee can do to try to help that process along.

Senator Di Nino: I am sorry if I gave you the wrong impression. I certainly did not want to demean your reputation. I thought your presentation was very good.

As I was listening, I wondered if some information cannot be made available in an open meeting. That is really the question.

Mr. Wright: In terms of getting into very specific problems suffered by Canadian companies or individuals in Russia, we might open up a bit more regarding the nature of the difficulties if we were sitting around having a beer and not sitting in this formal setting.

In terms of overall policy, where we see Russia now, where we would like to go in terms of our engagement with Russia, I would say the same thing to you here as I would say informally to you outside this chamber.

The Chairman: This has been an extremely interesting presentation and we recognize that you were given such short notice. I have certainly picked up a few things that I did not know. I did not know, for example, that President Putin spoke German, though I knew he had served in Dresden.

Senator Grafstein: I hope the witnesses did not take my comments out of context. We are trying to get a factual and effective base, as opposed to something that will not be read. We want something that will be useful tomorrow, as opposed to 10 years from today. I know the German experience in Russia very well.

M. Wright: Lorsque nous comparaissons devant un comité parlementaire, nous essayons toujours d'être aussi ouverts et francs que possible. Du côté de la sécurité du renseignement, il y a sans doute certaines limites à ce qu'on peut vous révéler, mais à part cela, nous essayons toujours d'être aussi ouverts et honnêtes que possible quand il s'agit de donner une évaluation préliminaire d'un nouveau gouvernement. Nous présentons les grandes questions prioritaires, dans notre optique, et les éléments ou domaines d'intérêt qui nous semblent les plus intéressants à vous communiquer.

Nous nous attendions à ce que la réunion de cet après-midi soit une première occasion d'explorer toutes ces questions. Vous nous avez demandé de comparaître en nous donnant un très court préavis. Nous sommes venus vous rencontrer et nous avons préparé un exposé très détaillé. Nous sommes heureux de collaborer avec les membres du comité pour vous présenter notre point de vue sur la question et vous orienter pour que votre examen de l'approche canadienne en Russie et en Ukraine soit aussi fructueux et bien considéré que possible, mais j'avoue que nous ne préparons pas cet exposé depuis quatre mois. Nous avons eu une semaine pour l'élaborer. Vu les circonstances, j'estime que nous vous avons présenté un excellent aperçu général du nouveau régime, tel que nous le voyons. C'est une évaluation honnête de notre degré de participation et de ce que peut faire le comité pour faire progresser ce processus.

Le sénateur Di Nino: Si je vous ai donné l'impression de critiquer ce que vous avez fait, je m'en excuse. Je ne remettais aucunement en question votre réputation. D'ailleurs, votre exposé m'a semblé très bon.

Mais en vous écoutant, je me demandais simplement s'il était possible que certains renseignements ne puissent pas être divulgués dans le cadre d'une réunion publique. Voilà ma question.

M. Wright: Pour ce qui est de parler des problèmes très précis que connaissent certaines entreprises ou citoyens canadiens en Russie, il est fort probable que nous soyons un peu plus francs au sujet de la nature de ces difficultés si, au lieu d'être ici dans ce cadre très formel, nous étions en train de prendre une bière ensemble.

En ce qui concerne notre politique d'ensemble, la situation actuelle en Russie et ce que nous aimerions réaliser par le biais de nos efforts de mobilisation en Russie, mon discours à l'extérieur de cette Chambre ne serait aucunement différent à l'extérieur de cette salle dans un contexte informel qu'il ne l'a été ici.

Le président: Nous avons trouvé votre exposé extrêmement intéressant et nous sommes conscients du fait que vous avez eu très peu de préavis. J'ai d'ailleurs appris des choses que j'ignorais. Je ne savais pas, par exemple, que le président Poutine parlait allemand, même si je savais qu'il avait été en mission à Dresde.

Le sénateur Grafstein: J'espère que les témoins n'ont pas pris mes remarques hors contexte. Nous cherchons simplement à obtenir des renseignements factuels et utiles, par opposition à quelque chose que personne ne lira jamais. Nous voulons des données qui vont nous être utiles tout de suite, et non dans 10 ans. Je suis tout à fait au courant de l'expérience allemande en Russie.

Just to give you some flash points that might help you in your analysis, the German chamber of commerce has been proactive in establishing chambers of commerce and friendship organizations in Russia. We have done nothing. Our leader, the BCNI, has not done much in Russia, for reasons which Senator Taylor discussed. The Goethe Institute is active in Germany in terms of expanding their culture. They have a proactive city-twinning program. They are active in university exchanges. We are doing something, but we are nowhere close to doing what the Germans are doing.

The Germans have a direct and ongoing relationship at the bank level with the Deutschebank and Russian banks. Their friendship associations are plentiful. The Germans have targeted Russia. They are trying to save Russia. America and others have lost Russia because they have not spent the same time and attention to detail that is necessary.

Mr. Wright: The Germans also lost \$700 million and are owed \$30 billion.

Senator Grafstein: They lost \$800 million and, if they had the chance, they would do it again. For them, it is not just trade, it is strategic matter.

By the way, they will not lose again. They have learned. They have paid for a very expensive postgraduate education, but they are still there and involved. They have to be.

Once you have read the transcript, you may want to come back and help us focus on the details we require. We understand that you came on very short notice. We appreciate this, but we want to intensively consider these issues. We want to see if we can come up with some innovative and helpful ideas to assist in the short run. The long run is another matter.

Mr. Wright: When we come back, we will also address Ukraine, which we have not discussed today. We will give some thought to your comments, senator.

I would also urge you, in terms of other witnesses that you will bring before this committee, to invite representatives of Canadian banks and BCNI because, frankly, although you may not necessarily see the kind of engagement on the part of these institutions, do not make the assumption that there have not been efforts on the part of the Canadian government and Department of Foreign Affairs and International Trade to get BCNI, to get CIBC, to get Royal and the others to have an active presence on the ground.

We do have helpful Canadian business associations on the ground, both in Moscow and in Toronto that are trying to drive the agenda forward. We will happily give you references so you can call representatives from those organizations.

Juste pour vous donner quelques détails intéressants qui pourraient vous aider dans votre analyse, la chambre de commerce allemande a été proactive pour ce qui est d'établir des chambres de commerce et des organismes d'amitié en Russie. Nous n'avons rien fait. Le chef de file dans ce domaine, le Conseil canadien des chefs d'entreprises, n'a pas fait grand-chose en Russie, pour les raisons évoquées par le sénateur Taylor. L'Institut Goethe est actif en Allemagne pour ce qui est d'élargir les liens culturels. Ils ont un programme proactif de jumelage des villes. Ils sont actifs du côté des échanges universitaires. Nous avons pris quelques initiatives dans ce domaine, mais nous sommes loin derrière les Allemands.

Les Allemands ont des rapports directs avec les banques russes par l'entremise de la Deutschebank. Leurs associations d'amitié sont nombreuses. Les Allemands ont vraiment ciblé la Russie. Ils essaient de sauver la Russie. Les États-Unis et d'autres ont perdu la Russie parce qu'ils n'ont pas prêté la même attention aux détails et ne lui ont pas consacré le temps nécessaire.

M. Wright: Mais les Allemands ont perdu 700 millions de dollars et on leur doit actuellement 30 milliards de dollars.

Le sénateur Grafstein: Ils ont effectivement perdu 800 millions de dollars, et s'ils pouvaient recommencer, il le ferait encore. Pour eux, ce n'est pas simplement une question d'échange; c'est une initiative stratégique.

À propos, ils ne vont plus perdre. Ils ont compris. Ils ont payé un programme très coûteux d'études de troisième cycle, mais ils y sont encore et ils y restent. Il le faut.

Une fois que vous aurez lu le compte rendu, vous voudrez peut-être revenir pour nous aider à nous concentrer sur les détails les plus importants. Nous savons que vous avez eu très peu de préavis. Nous vous sommes reconnaissants de votre visite, mais en même temps nous voulons examiner ces questions plus en profondeur. Nous souhaitons trouver des idées utiles et novatrices qui puissent nous aider dans l'immédiat. Le long terme, c'est une autre affaire.

M. Wright: Quand nous reviendrons, nous parlerons également de l'Ukraine, que nous n'avons pas abordée aujourd'hui. Nous réfléchirons à vos remarques, sénateur.

Quant aux autres témoins que vous aimeriez peut-être entendre, je vous encourage vivement à inviter des représentants de banques canadiennes et du Conseil canadien des chefs d'entreprises car même si la participation de ces organismes n'est pas celle que vous souhaiteriez, il ne faut pas en conclure que le gouvernement canadien et plus précisément le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international n'ont déployé aucun effort pour faire en sorte que le CCCE, la CIBC, la Banque Royale et d'autres assurent une présence active en Russie.

Nous avons un certain nombre d'associations commerciales canadiennes sur place qui jouent un rôle fort utile; ces associations sont présentes à Moscou et à Toronto et elles essaient de faire progresser la situation. Nous nous ferons un plaisir de vous donner leurs coordonnées pour que vous puissiez vous mettre en rapport avec les représentants de ces organismes.

Do not make the assumption that the Canadian government has been sitting back not trying to encourage these companies to be engaged.

The Chairman: Thank you very much. You will be hearing from us over the next few weeks as our dates become available to hear witnesses.

The committee adjourned.

Il ne faut surtout pas conclure que le gouvernement canadien n'a fait aucun effort pour encourager ces compagnies à s'y investir activement.

Le président: Merci beaucoup. Vous aurez de nos nouvelles au cours des prochaines semaines au fur et à mesure que nous fixerons des dates pour entendre des témoins.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Jim Wright, Director General, Central, East and Southern Europe Bureau;

Chris Alexander, Deputy Director, Russia, Eastern Europe Bureau.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Jim Wright, directeur général, Direction générale de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud;

M. Chris Alexander, directeur adjoint, Russie, Direction de l'Europe de l'Est.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable PETER STOLLERY

Président:
L'honorable PETER STOLLERY

Tuesday, June 6, 2000

Le mardi 6 juin 2000

Issue No. 9

Fascicule n° 9

First and only meeting concerning:
The examination of the Performance Report of the
Department of Foreign Affairs and International Trade
for the period ending March 31, 1999, tabled in
the Senate on November 2, 1999.

Première et unique réunion concernant:
L'examen, du Rapport de rendement du ministère des
Affaires étrangères et du Commerce international pour la
période se terminant le 31 mars 1999, déposé au Sénat
le 2 novembre 1999.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter Stollery, *Chairperson*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairperson*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, P.C.	Grafstein
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, P.C.	Taylor

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, c.p.	Grafstein
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, c.p.	Taylor

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 9, 2000:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Pearson:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine the Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade for the period ending March 31, 1999, tabled in the Senate on November 2, 1999 (Sessional Paper No. 2/36-71); and

That the committee report no later than March 31, 2001.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., that the motion be amended by striking out the words "March 31, 2001" and substituting therefore the words "August 31, 2000".

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The question then being put on the motion, as amended, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 mai 2000:

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson:

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier le Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour la période se terminant le 31 mars 1999, déposé au Sénat le 2 novembre 1999 (document parlementaire n^o 2/36-71); et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 2001.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, c.p., que la motion soit modifiée en supprimant les mots «31 mars 2001» et en les remplaçant par les mots «31 août 2000».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday 6 June 2000

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 6:00 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Bolduc, Corbin, DeBané P.C., Di Nino, Grafstein, Stollery and Taylor (7).

Other senators presents: The Honourable Senators Forrestall, Prud'homme, P.C., and Roche (3).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Peter Berg.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mrs. Kathryn E. McCallion, Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Passport and Consular Affairs;

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau;

Mrs. Jill Sinclair, Director General, Global and Human Issues Bureau;

Mr. William Crosbie, Acting Director General, Trade and Policy II — Services, Investment and Intellectual Property Bureau;

Mr. David Karsgaard, Director, Economic Relations with Developing Countries Division.

The committee proceeded to consider its examination of the Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade for the period ending March 31, 1999, tabled in the Senate on November 2, 1999.

The witnesses all made statements and answered questions.

At 8:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 6 juin 2000

(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 18 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Corbin, DeBané, c.p., Di Nino, Grafstein, Stollery et Taylor (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Forrestall, Prud'homme, c.p., et Roche (3).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Peter Berg.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Mme Kathryn E. McCallion, sous-ministre adjointe, Services ministériels, passeports et affaires consulaires;

M. Paul Meyer, directeur général, Direction générale de la Sécurité internationale;

Mme Jill Sinclair, directrice générale, Direction générale des Enjeux humains et mondiaux;

M. William Crosbie, directeur général intérimaire, Direction générale de la Politique commerciale II — Services, investissement et propriété intellectuelle;

M. David Karsgaard, directeur, Direction des relations économiques avec les pays en voie de développement.

Le comité entame son examen du Rapport de rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1999, déposé au Sénat le 2 novembre 1999.

Les témoins font des exposés, puis répondent aux questions.

À 20 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 6, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 6:00 p.m. to examine the Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade for the period ending March 31, 1999, tabled in the Senate on November 2, 1999.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, for the information of our guests, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs has decided to examine the Estimates of the Department of Foreign Affairs in order to learn more about the department. Technically, we are looking at the Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade. I am told that Transport Canada will be responding to our NATO report soon.

I suppose that some of our queries will be answered in the written response to our report, which is being prepared by the department.

Ms McCallion, would you introduce your colleagues, please.

Ms Kathryn E. McCallion, Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Passport and Consular Affairs, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman, I am accompanied today by a number of officials from the department who will be addressing their own areas of expertise. When we were asked to appear before you, you sent us four areas of concern.

Paul Meyer is Director General for the International Security Bureau. He will discuss NATO and developments with respect to Europe's common security and defence policy. Jill Sinclair, Director General for the Global and Human Issues Bureau, will discuss the department's human security agenda. Bill Crosbie, Acting Director General for Trade and Policy—Services, Investment and Intellectual Property Bureau, will report on the WTO's progress on multilateral trade liberalization. David Karsgaard, Director of Economic Relations with the Developing Countries Division, will discuss the department's role in international development assistance.

The Chairman: The four topics of which you spoke are NATO and European security and defence identity, the department's human security agenda, the World Trade Organization and trade liberalization, and the department and international development assistance.

This is not a cross-examination. We should like to know more about these issues. We examined them thoroughly in our NATO report, but we crossed into many areas when we drafted that report, as we did with our European report.

Please proceed with your opening statement.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 6 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 18 heures, pour examiner le Rapport de rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour la période prenant fin le 31 mars 1999, déposé au Sénat le 2 novembre 1999.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, je signale à titre indicatif pour nos invités que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères a décidé d'examiner le budget des dépenses du ministère des Affaires étrangères en vue d'en savoir plus au sujet de ce ministère. D'un point de vue technique, nous examinons le rapport de rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. On me dit que Transports Canada fera connaître sa réponse à notre rapport sur l'OTAN bientôt.

Je suppose que certains des renseignements que nous avons demandés se trouveront dans la réponse écrite à notre rapport qu'est en train de rédiger le ministère.

Madame McCallion, je vous demanderais de bien vouloir nous présenter vos collègues.

Mme Kathryn E. McCallion, sous-ministre adjointe, Services ministériels, Passeports et affaires consulaires, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président, je suis accompagnée aujourd'hui d'un certain nombre de représentants du ministère qui traiteront de leurs domaines respectifs de compétence. Quand vous nous avez invités à venir témoigner, vous avez précisé que le comité avait quatre sources de préoccupation.

Paul Meyer est directeur général de la Sécurité internationale. Il vous parlera de l'OTAN et de l'évaluation de la situation en ce qui concerne la politique commune de sécurité et de défense de l'Europe. Jill Sinclair, directeur général des Enjeux humains et mondiaux, vous parlera de la plate-forme de sécurité humaine du ministère. Bill Crosbie, directeur général intérimaire de la Politique commerciale II — Services, investissement et propriété intellectuelle, rendra compte des progrès réalisés par l'OMC en matière de libéralisation du commerce multilatéral. Enfin, David Karsgaard, directeur des Relations économiques avec les pays en voie de développement, abordera avec vous le rôle joué par le ministère dans l'aide internationale au développement.

Le président: Les quatre thèmes que vous avez mentionnés sont l'OTAN et la politique de sécurité et de défense de l'Europe, la plate-forme de sécurité humaine du ministère, l'Organisation mondiale du commerce et la libéralisation du commerce et, enfin, le ministère et l'aide internationale au développement.

Il ne s'agit pas d'un contre-interrogatoire. Nous aimerions en savoir davantage au sujet de cette question. Nous en avons fait un examen poussé dans notre rapport sur l'OTAN, mais la rédaction de ce rapport nous a fait déborder dans de nombreux domaines, tout comme notre rapport sur l'Europe.

Je vous prierais de bien vouloir faire votre exposé.

Ms McCallion: Mr. Chairman, I will speak mainly to what a performance report is, and then my colleagues will address the individual issues that you indicated you wish to discuss.

On behalf of the Department of Foreign Affairs and International Trade, I am pleased to appear before you to discuss the 1998-99 departmental performance report for the Department of Foreign Affairs and International Trade. I understand this is the first time officials from the department have appeared before this committee to discuss our performance report, and we welcome your comments and your feedback.

I would like to start by providing you with a brief overview of performance reports. As you may be aware, in October of 1999, the President of the Treasury Board tabled the 1998-99 performance reports on behalf of approximately 80 departments and agencies. The reports identify the results achieved by a department in comparison to the commitments established in the department's Report on Plans and Priorities, and financial performance information is included in the report. Performance reports are an important element in the government's Improved Reporting to Parliament Project, which was approved by Parliament in 1997.

I would like to highlight a few of the department's accomplishments in 1998-99. This is not an exhaustive listing but merely the highlights.

In 1998-99, we campaigned successfully for a seat on the United Nations Security Council. We were successful in creating an international criminal court to enforce international humanitarian law. I understand that the committee is likely to receive Bill C-19, the legislation to facilitate ratification of the international criminal court, in the near future.

We continue to enhance human security, global peace and stability by participating in the NATO campaign in Kosovo. We worked to ensure that department systems would remain operational for the rollover to the year 2000. We not only had to ensure that headquarters' systems would continue to function, but also that systems in our more than 160 points of service worldwide would also function.

We established contingency plans to ensure the delivery of essential services in the face of potential year 2000 host country problems, and we published a Year 2000 Travel and Information Report outlining potential risks to the travelling public. We promoted human rights in formal bilateral dialogues with China, Cuba and Indonesia. We provided consular assistance to more than two million Canadians. We responded to more than 100,000 emergency calls abroad for incidents of natural or man-made disasters, accidents, robberies, incarceration or death.

Mme McCallion: Monsieur le président, je vais parler surtout de ce qu'est un rapport de rendement, après quoi mes collègues s'attaqueront aux questions individuelles que vous avez dit vouloir creuser.

Au nom du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, c'est avec plaisir que je viens présenter à votre comité le rapport de rendement 1998-1999 du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Que je sache, c'est la première fois que des représentants du ministère analysent devant le comité notre rapport de rendement. Vos observations et vos commentaires sont les bienvenus.

J'aimerais commencer par vous fournir un bref aperçu des rapports de rendement. Vous êtes peut-être au courant qu'en octobre 1999, le président du Conseil du Trésor a déposé les rapports de rendement de 1998-1999 de 80 ministères et organismes environ. Ces rapports décrivent les résultats obtenus par un ministère au regard des engagements établis dans le rapport qu'il a rédigé sur ses plans et priorités. Ces rapports contiennent également des données sur le rendement financier. Les rapports de rendement sont un élément important du projet d'amélioration de la reddition de comptes qui a été approuvé par le Parlement en 1997.

J'aimerais à présent mettre en évidence quelques-unes des réalisations du ministère en 1998-1999; il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais uniquement des faits saillants.

En 1998-1999, nous avons mené une campagne pour obtenir un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies et nous l'avons obtenu. Nous sommes parvenus à créer un Tribunal pénal international chargé de faire appliquer le droit humanitaire, et j'ai appris que le projet de loi C-19, qui doit faciliter la ratification relative au Tribunal pénal international, sera dans un avenir proche renvoyé à votre comité.

Nous avons continué à renforcer la sécurité humaine, la paix et la stabilité mondiales en participant à la campagne de l'OTAN au Kosovo. Nous avons fait en sorte que les systèmes ministériels demeurent opérationnels durant la transition à l'an 2000. Nous n'avons pas seulement dû assurer le maintien du fonctionnement de tous les systèmes de l'administration centrale mais également de tous les systèmes de nos points de service — il y en a plus de 160 dans le monde entier.

Nous avons établi des plans d'urgence afin d'assurer la prestation des services essentiels au cas où des catastrophes surviendraient dans le pays d'accueil durant le passage à l'an 2000. Nous avons aussi publié à l'intention des personnes projetant de voyager à l'étranger lors du passage à l'an 2000 un rapport d'information décrivant les risques auxquels ils pourraient s'exposer. Nous avons assuré la promotion des droits de la personne dans le cadre d'échanges officiels et bilatéraux avec la Chine, Cuba et l'Indonésie. Nous avons fourni de l'aide consulaire à plus de deux millions de Canadiens. Nous avons répondu à plus de 100 000 appels d'urgence à l'étranger liés à des incidents causés par des catastrophes naturelles ou provoqués par l'activité humaine, des accidents, des vols, des détentions ou des décès.

As well, we consulted with Canadians on the World Trade Organization in western hemispheric trade negotiations. We increased the Team Canada Inc. partnership from the original three departments — DFAIT, Industry Canada, and Agriculture and Agri-Food Canada — to 23 departments and agencies. We actively defended Canadian interests in a number of trade disputes.

I have been encouraged to mention that I was the Chief Trade Commissioner and Assistant Deputy Minister for International Business when Team Canada Inc. won the public service award for excellence in service delivery.

We launched *Canada World View*, a publication designed to explain Canadian foreign policy to domestic and international audiences. I have produced copies to be circulated. We supported approximately 450 Canadian cultural events abroad, involving between 4,000 to 5,000 artists in 45 countries.

In conclusion, we are very proud of the department's performance in 1998 and 1999. If you have no specific questions on my opening statement, I would turn to Paul Meyer for his presentation.

Senator Corbin: The WTO, of course, remains a problematic situation in the minds of many people across the board on all continents. You consulted with Canadians. Was there ever a debate in Parliament on the Canadian position to the Seattle meeting?

Ms McCallion: There was a presentation to the standing committee, but there was no debate in Parliament.

Senator Corbin: There was no debate and no Canadian position enunciated by Parliament with respect to that.

Ms McCallion: Oh, yes, the paper was presented.

Senator Corbin: Was there a parliamentary debate on the issue?

Ms McCallion: No, only at the committee level.

Senator Grafstein: Do you have within the department, both on the external side and trade side, a priorities and planning group? The problem with the Department of Foreign Affairs and International Trade, both with the external side and the international trade side, is that there are so many issues and so many places involved. When we talk to councillors and ambassadors abroad, there is a question of stretching slender resources over many conflicting and difficult objectives.

Within the different sections of the department, is there a priorities and planning secretariat to sort out priorities? This is a superb analysis of what you do, but it is not done in a way that sets out the primary priorities, the secondary priorities, and so on. It may well be that tertiary priorities overtake primary priorities because of moving events, and so on. Is there such a planning

Nous avons également eu des consultations avec les Canadiens au sujet des négociations de l'Organisation mondiale du commerce en matière d'échanges commerciaux dans l'hémisphère occidental. Nous avons fait passer le partenariat d'Équipe Canada Inc. du nombre initial de trois ministères; — MAECI, Industrie Canada et Agriculture et Agro-alimentaire Canada — à 23 ministères et organismes. Nous avons défendu activement les intérêts canadiens dans un certain nombre de différends commerciaux.

On m'a encouragée à dire que j'étais déléguée commerciale en chef et sous-ministre adjointe aux Affaires internationales quand Équipe Canada Inc. a remporté le prix d'excellence de la fonction publique.

Nous avons lancé *Regard sur le Canada*, une publication conçue pour expliquer la politique étrangère du Canada au public canadien et international. J'en ai fait tirer des exemplaires que nous allons faire circuler. Nous avons appuyé environ 450 événements culturels canadiens à l'étranger, événements auxquels ont participé entre 4 000 et 5 000 artistes dans 45 pays.

En guise de conclusion, nous sommes très fiers des résultats du ministère en 1998-1999. Maintenant, s'il n'y a pas de questions, je vais céder la parole à Paul Meyer, qui présentera les questions liées à l'OTAN et à la politique commune de l'Europe en matière de sécurité et de défense.

Le sénateur Corbin: L'OMC, bien sûr, continue de poser problème dans l'esprit de bien des gens sur tous les continents. Vous avez consulté les Canadiens. Y a-t-il eu débat au Parlement de la position adoptée par le Canada pour la rencontre de Seattle?

Mme McCallion: Nous avons fait une présentation au comité permanent, mais il n'y a pas eu de débat au Parlement.

Le sénateur Corbin: Le Parlement n'en a pas débattu et n'a pas énoncé de position pour le Canada à cet égard.

Mme McCallion: Oh, si! Le document a été présenté.

Le sénateur Corbin: Y a-t-il eu débat parlementaire de cette question?

Mme McCallion: Non, seulement au sein du comité.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il à votre ministère, tant du côté des affaires étrangères que du côté commercial, un groupe d'établissement des plans et priorités? Le problème posé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, côté affaires internationales comme côté commercial, c'est qu'il englobe tant d'enjeux et tant de régions du monde. Quand nous rencontrons des conseillers et des ambassadeurs à l'étranger, on nous parle toujours de la difficulté de répartir de maigres ressources parmi autant d'objectifs difficiles et conflictuels.

Au sein des différentes sections du ministère, y a-t-il un secrétariat des plans et des priorités qui fixe l'ordre de priorité? Ce document est une superbe analyse de ce que vous faites, mais il n'établit pas quelles sont les priorités primaires, les priorités secondaires et ainsi de suite. Il se peut fort bien que les priorités tertiaires priment sur les priorités primaires en raison

process within the department that you would be able to share with us?

Ms McCallion: Yes, there is formal planning process. It has started up for this coming year. The final document actually goes to Treasury Board, and it starts at the bureau level. It is run by a group called Corporate Services. We are trying to evolve the guidelines each year and add certain key elements. For instance, this year, one of the things we must come to terms with is the role my department will play on our government online initiative.

At the end of the summer, there is a meeting of the executive committee of the department, with both the ministers and the deputies, where we try to articulate in a more coherent way the collectivity of many of the issues. It is downward driven by ministers and upward driven a bit by our work right across the department. Usually the report is finalized in the fall, and it is the guiding document for resource allocation.

Senator Grafstein: Is that document of a nature that at some time you could share it with us so that we could compare your priorities?

Ms McCallion: Compare it to what we actually did?

Senator Grafstein: Yes, and whether we agree with those priorities.

Ms McCallion: I am not sure at what point it becomes public.

Senator Grafstein: I do not mean to slow down the discussion. You might come back to us on that point.

Ms McCallion: That report is tabled in February.

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman and honourable senators, I have some remarks, the text of which will be available. I will try to compress them because I realize we are short on time. I am pleased to address the question of ESDI, or European Security and Defence.

[Translation]

As you know, the development of an EU security and defence role has gained tremendous momentum, in large part because of the Europeans' desire to assume greater responsibility for crisis management and to lessen their reliance on US military support.

At the Helsinki European Council meeting last December, EU leaders announced a Headline Goal for military capabilities, under which members states would agree to collectively develop, the capacity, by 2003, to deploy and sustain in the field for one year a force of up to 60,000 troops.

d'événements changeants et ainsi de suite. Existe-t-il au ministère un pareil processus de planification que vous pourriez nous décrire?

Mme McCallion: Oui. Il existe un processus officiel. Il est déjà en branle pour l'exercice qui vient. Le document définitif est en réalité présenté au Conseil du Trésor et il émane des directions générales. Il est la responsabilité d'un groupe appelé Services ministériels. Chaque année, nous essayons de concevoir des lignes directrices et d'ajouter certains éléments clés. Par exemple, cette année, il faudra décider entre autres quel rôle le ministère jouera dans l'initiative «Le gouvernement canadien en ligne».

À la fin de l'été, le comité exécutif du ministère qui regroupe tant les ministres que les sous-ministres se réunira pour essayer d'énoncer avec plus de cohérence les nombreux enjeux. L'impulsion vient à la fois du haut, des ministres, et de la base, du travail effectué dans tout le ministère. Habituellement, le rapport est finalisé à l'automne et il sert de guide pour l'allocation des ressources.

Le sénateur Grafstein: Ce document est-il d'une nature qui vous permettrait, à un moment donné, de partager avec nous pour que nous puissions faire une comparaison de vos priorités?

Mme McCallion: De les comparer à ce que nous avons réellement accompli?

Le sénateur Grafstein: Oui, et de juger si nous sommes d'accord avec ces priorités.

Mme McCallion: Je ne suis pas sûre du moment auquel ce rapport devient public.

Le sénateur Grafstein: Je ne souhaite pas retarder le débat. Vous pouvez, si vous le préférez, me répondre plus tard.

Mme McCallion: Le rapport est déposé en février.

M. Paul Meyer, directeur général, Sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président et honorables sénateurs, j'ai quelques observations à faire, observations dont vous pourrez vous procurer le texte. Je vais essayer d'aller à l'essentiel parce que je suis conscient que nous sommes à court de temps. C'est avec plaisir que je viens ici vous parler de l'IESD, soit de l'Initiative de sécurité et de défense européenne.

[Français]

Comme vous le savez, le développement d'un rôle de défense et de sécurité pour l'UE a pris beaucoup d'importance, en large part parce que les Européens veulent assumer une responsabilité plus grande au niveau de la gestion des crises et réduire leur dépendance du soutien militaire américain.

À la réunion du Conseil de l'Union européenne à Helsinki, en décembre dernier, les dirigeants de l'UE ont annoncé un «Grand objectif» en ce qui concerne les capacités militaires, aux termes duquel les États membres devraient de développer collectivement, d'ici 2003, la capacité de déployer et de soutenir pendant un an sur le terrain des forces militaires pouvant compter jusqu'à 60 000 hommes.

More recently, in March, the EU established interim political, security and military committees, as well as an embryonic military staff.

Thus far, the building of security structures has far outpaced that development of capabilities. EU members have taken few concrete steps to implement the Headline Goal. Indeed, many of these nations are under strong domestic pressure to reduce their defence expenditures.

However, the EU's new security structures are real, as is its determination to complete and implement the European Security and Defence Policy.

[English]

Canada's position with respect to this is one where we have full support for measures that will strengthen the European pillar of the alliance. That said, we do have specific concerns about these initiatives. For example, in our view, NATO must remain Europe's premier security and defence organization. It must not become an organization of last resort. We also want to ensure that decision making in NATO is based on consensus among all 19 members. We do not want to see an EU caucus emerge within the alliance. NATO-EU cooperation is vital. These organizations have to develop real relationships of consultation and transparency. We believe these institutional links should be defined now and not put off until later.

Another key concern for us is the participation of non-EU members of NATO in the EU security discussions and operations. If this participation is not secure, it will lead to divisions within the alliance. The EU has proposed consultations with non-EU European allies, NATO members. It is a constructive first step, but we have to be cautious that in this "15 plus 6" dialogue, there is room for Canada as things are currently configured.

In our bilateral contacts with the EU, we have proposed consideration of Canada's unique position and the creation of a tailored Canada-EU consultative mechanism on security and defence. We have not yet received a formal response to this proposal, but we are pursuing it. It will be on the agenda on the June 26 Canada-EU summit meeting in Lisbon.

The broad area of ESDI-ESDP has also figured prominently, of course, in NATO considerations. The meeting of NATO foreign ministers in Florence also gave rise to tension. Mr. Axworthy made the point that our continued contribution to European security and defence and the possibility of future contributions of participation to eventual EU-led operations required an appropriate role for us in the control and the consultative processes regarding those operations. In the end, this thought was embodied in the communiqué that spoke of the need for

En mars, l'UE a établi à titre intérimaire un comité politique et de sécurité et un comité militaire, ainsi qu'un état-major militaire à l'état embryonnaire.

Jusqu'ici, la mise en place des structures de sécurité a beaucoup plus progressé que le développement des capacités. Les membres de l'UE ont pris peu de mesures concrètes pour mettre en œuvre le «Grand objectif». En fait, bon nombre de ces pays subissent de fortes pressions internes en faveur d'une réduction des dépenses de défense.

Cela dit, les nouvelles structures de sécurité sont bel et bien réelles, comme d'ailleurs la détermination de l'Union de finaliser et de mettre en œuvre la politique européenne en matière de sécurité et de défense, le PESD.

[Traduction]

Le Canada a pour position en la matière qu'il appuie entièrement les mesures qui renforceront le pilier européen de l'OTAN. Cela étant dit, nous avons tout de même certaines réserves au sujet de ces initiatives. Par exemple, l'OTAN doit demeurer la principale organisation de sécurité et de défense en Europe. Elle ne doit pas devenir l'organisation de dernier recours. Nous souhaitons aussi que la prise de décision au sein de l'OTAN demeure fondée sur le consensus de ses 19 membres. Nous voudrions éviter qu'il ne se crée une clique de l'Union européenne au sein de l'alliance. La coopération entre l'OTAN et l'Union européenne sera vitale. Si elles veulent établir une relation constructive, ces deux entités devront développer une culture de transparence, de consultation et de coopération. Nous estimons que c'est dès maintenant qu'il faut définir ces liens institutionnels.

Une autre préoccupation clé concerne la participation de membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'Union européenne aux discussions et aux opérations de sécurité de l'union. Sans cette participation, il y aura inévitablement des divisions entre les membres de l'OTAN qui font partie de l'union et ceux qui n'en font pas partie. L'Union européenne a proposé des consultations avec des membres européens de l'OTAN qui ne font pas partie de l'Union européenne. Il s'agit-là d'un premier pas constructif. Toutefois, ce dialogue à «15 + 6» exclut le Canada. Il faudra donc faire en sorte de donner une voix au Canada.

Dans nos contacts bilatéraux avec l'Union européenne, nous avons proposé que soit examinée la position unique du Canada et que soit adopté un mécanisme de consultation Canada-Union européenne adapté en matière de sécurité et de défense. Nous n'avons pas encore reçu de réponse officielle à cette proposition, mais nous poursuivons nos discussions avec l'UE à ce sujet. La question figurera à l'ordre du jour du sommet Canada-Union européenne qui doit avoir lieu à Lisbonne, le 26 juin.

L'IESD et la PESD ont été un des principaux sujets de discussion, naturellement, à la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN à Florence, réunion qui a d'ailleurs donné naissance à des tensions. M. Axworthy a rappelé la contribution du Canada à la sécurité européenne et son désir de continuer à y contribuer, y compris à de futures opérations dirigées par l'Union européenne. Toutefois, à cette fin, il faudra que le Canada ait un rôle qui lui convient dans le contrôle et la consultation au sujet de ces opérations. À la fin, cette réflexion est reprise dans le

appropriate modalities to be agreed upon if Canada was to participate in EU-led operations involving NATO assets.

This theme will be on the agenda of a meeting of the defence ministers later this week, and the EU's European council will meet in Portugal from June 19 to 20, where the next steps on ESDI and ESDP will come about.

It is fair to say that France will be taking over the presidency of the EU in July and sees this area as one of its top priorities.

[Translation]

Over the next few weeks and months, we will be actively participating in NATO's internal discussions on European security and defence.

We will continue to stress the importance of NATO retaining control over the use of the common assets and capabilities to which all Allies contribute.

[English]

Ms Jill Sinclair, Director General, Global and Human Issues Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman, I will walk you through the human security agenda. Given that it is a bit of a work in progress, I think the real value of talking about human security is in the discussion. Thus, I look forward to engaging in a discussion on this topic.

Human security is a practical approach to a new foreign policy agenda. It is not entirely new for Canadians. Perhaps people sometimes have difficulty getting their heads around human security because it all sounds so sensible and so logical to Canadians. I say that because the human security agenda is rooted in long-standing Canadian values that we can find in our own Charter. They are articulated and represented at the international level in the United Nations Charter and in things like the International Covenant on Civil and Political Rights. Thus, the human security agenda is about making real these values and norms that have been part of Canadian reality for a long time and ensuring that they are not simply articulated at the international level but that they are implemented at the international level.

Having just come from Windsor yesterday, which is one of the reasons I was not able to provide you with written comments in preparation for this presentation, the human security agenda is catching on globally. I sat and listened to the debate that took place among ministers and heard a dozen ministers — and there were a dozen more after I left the room — talk about human security in terms that were very real to the Americas. They talked about drugs, the problem of small arms and the issue of war-affected children. This is an agenda that resonates internationally; it also resonates with Canadians. We feel that we really are doing something that is very useful to Canadians, but it is also moving the world ahead in very practical ways to, as we say, put people first, which is our simple but, I hope, clear definition of what is human security.

communiqué qui parle du besoin de convenir de modalités si l'on veut que le Canada participe à des opérations dirigées par l'UE et engageant le recours à des moyens et capacités de l'OTAN.

Les ministres de la Défense de l'OTAN discuteront de cette question lors d'une réunion qui aura lieu plus tard cette semaine, et le Conseil de l'UE se réunira au Portugal, du 19 au 20 juin, pour discuter des prochaines étapes en ce qui concerne la PESD et l'IESD.

Il est juste de dire que la France assumera la présidence de l'Union européenne en juillet et qu'elle voit ce domaine comme une de ses priorités.

[Français]

Au cours des semaines et des mois à venir, nous participerons activement aux discussions internes qui ont lieu au sein de l'OTAN au sujet de la sécurité et de la défense européennes.

Nous continuerons de souligner l'importance pour l'OTAN de garder le contrôle de l'utilisation faite des capacités et des moyens communs auxquels tous les alliés contribuent.

[Traduction]

Mme Jill Sinclair, directrice générale des Enjeux humains et mondiaux, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président, je vais vous décrire la plate-forme de la sécurité humaine. Étant donné qu'il s'agit de travaux plus ou moins en cours, la valeur réelle de mon exposé sera la discussion qui suivra. Il me tarde donc de l'amorcer.

La sécurité humaine est une approche pratique à une nouvelle politique étrangère. Le concept n'est pas tout à fait nouveau pour les Canadiens. On s'arrête peut-être parfois difficilement à y réfléchir parce qu'elle semble si logique et si sensée. Je dis cela parce que la plate-forme de la sécurité humaine est profondément ancrée dans les valeurs qui sont chères aux Canadiens depuis longue date et que l'on retrouve dans notre Charte. Elles sont énoncées au niveau international dans la Charte des Nations Unies et dans des documents comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Donc, la plate-forme de la sécurité humaine vise à concrétiser ces valeurs et ces normes qui font partie de la réalité canadienne depuis longtemps et à faire en sorte que ce ne soit pas seulement des vœux pieux, au niveau international.

Hier, je suis revenue de Windsor, ce qui explique en partie que je n'aie pu vous remettre un exposé écrit de ce que je dirais aujourd'hui. La plate-forme de la sécurité humaine est en train de s'imposer sur la scène mondiale. J'ai suivi le débat des ministres et j'en ai entendu une douzaine — et il y en avait une douzaine d'autres quand j'ai quitté la salle — parler de sécurité humaine en termes très concrets pour les Amériques. Ils ont parlé de drogues, du problème des armes légères et de la question des enfants victimes de la guerre. C'est une plate-forme qui a des échos partout dans le monde; elle fait aussi vibrer les Canadiens. Nous avons le sentiment de vraiment accomplir quelque chose de très utile pour les Canadiens, mais la plate-forme fait aussi évoluer de manière très concrète le monde entier en vue, comme nous disons chez nous, de recentrer sur l'humain, une définition simple mais claire, j'espère, de ce qu'est la sécurité humaine.

We could intellectualize human security, and I can if you would like. However, it is easier to just get down to a simple definition of putting people first. What we are trying to do through the human security agenda is ensure an environment where people are free from fear, where they are able to prosper and where they are able to realize their full potential. It is nothing more complex than that. It is really quite simple. What we are doing here is trying to move the focus, or broaden the focus, strictly from the nation-state to the individual.

This does not mean that we juxtapose human security to traditional security. Paul Meyer and I work hand in hand on many issues. I come from a traditional security background. I worked with Senator Roche on arms control and disarmament. There are no contradictions here. These are two sides of the same coin. If we are to build true security, we have to look at security in all its aspects. This means that we have to look at issues of sovereignty and national security, but we also have to do security from the ground up, which means looking at human security at the level of the individual.

This is an agenda that, obviously, the Department of Foreign Affairs has been promoting. I am pleased to say it is a government-wide agenda. You will know from the Speech from the Throne that the Prime Minister spoke about human security. Indeed, in the budget, resources to the tune of \$10 million per year for five years were dedicated to human security.

This is a government-wide agenda. When I speak with my colleagues from CIDA, it is there. Development is freedom from want. Human security is freedom from fear. They are two sides of the same coin and they are absolutely integrated.

I speak to my colleagues from the Department of National Defence about human security. We are looking at the protection and enhancement of peace support operations and more effective conflict prevention measures that feed directly to an agenda that they can understand and support. Similarly, we are talking about issues of public safety and security with the Solicitor General. We are talking about crime, drugs and terrorism with Health Canada. This is a cross-cutting agenda, which gives us an opportunity to have a coherent, cohesive, integrated Canadian government agenda. We are trying to take this agenda to the international community and encourage organizations like the United Nations to work in a similarly horizontal and integrated fashion. It is a new way of doing business and it upsets some people. It is difficult because we are asking people to restructure and to look at an issue like the problem of the proliferation of small arms, not simply as a question of law enforcement, not simply as a question of perhaps irresponsible supply, but what the problem means. Why is there demand for small arms? What about the insecurities on the ground that are provoking and prompting such transfers of weapons?

Nous pourrions intellectualiser la sécurité humaine, et je peux le faire si vous le souhaitez. Toutefois, il est plus facile de s'en tenir à une définition simple, soit de recentrer sur l'être humain. Ce que nous tentons de faire, dans le cadre de la sécurité humaine, c'est de créer un milieu qui permet aux gens de vivre sans crainte, de prospérer et de réaliser leur plein potentiel. Ce n'est pas plus compliqué que cela. En réalité, le concept est très simple. Ce que nous tentons de faire, c'est de mettre l'accent ou d'insister davantage sur l'être humain plutôt que sur l'État-nation.

Cela ne veut pas dire que la sécurité humaine remplace la sécurité classique. Paul Meyer et moi travaillons main dans la main dans de nombreux dossiers. J'ai longtemps travaillé dans le domaine de la sécurité. J'ai travaillé avec le sénateur Roche au contrôle des armes et au désarmement. Il n'y a pas de contradictions. Ce sont les deux côtés d'une même médaille. Si nous voulons mettre en place une véritable sécurité, il faut l'examiner sous tous ses aspects. Cela veut dire qu'il faut s'arrêter non seulement aux questions de souveraineté et de sécurité nationales, mais également à la base, en d'autres mots qu'il faut penser en termes de sécurité individuelle.

Manifestement, c'est une plate-forme dont le ministère des Affaires étrangères fait la promotion. Je suis heureuse de pouvoir dire qu'il s'agit d'une plate-forme prônée par tout le gouvernement. Dans son discours du Trône, le premier ministre a parlé de la sécurité humaine. En fait, dans le budget, des ressources de 10 millions de dollars par année ont été réservées à la sécurité humaine pour les cinq prochaines années.

Le gouvernement tout entier a adopté cette plate-forme. Quand je m'entretiens avec des collègues de l'ACDI, elle est présente. Le développement est l'absence de besoins. La sécurité humaine est l'absence de crainte. Ce sont les deux côtés de la même médaille, et l'un ne va pas sans l'autre.

Je m'entretiens avec mes collègues du ministère de la Défense nationale au sujet de la sécurité humaine. Nous examinons la protection et l'accroissement des opérations de maintien de la paix, ainsi que des mesures plus efficaces de prévention des conflits qui alimentent directement une plate-forme qu'ils peuvent comprendre et appuyer. De la même façon, nous discutons de questions de sécurité publique avec le solliciteur général. Nous parlons de crimes, de drogues et de terrorisme avec Santé Canada. Il s'agit d'une plate-forme transversale, qui nous donne à tous l'occasion d'avoir un programme gouvernemental canadien cohérent, intégré et cohésif. Nous tentons de convaincre la communauté internationale d'adopter cette plate-forme et nous encourageons des organismes comme les Nations Unies à travailler d'une manière tout aussi horizontale et intégrée. Il s'agit d'une nouvelle façon de faire qui en perturbe certains. C'est difficile parce que nous demandons aux gens de changer leur façon de faire et non seulement d'examiner une question comme le problème de la prolifération des armes légères sous l'angle d'exécution de la loi, comme une question d'approvisionnement peut-être irresponsable, mais également de s'interroger sur les causes du problème. Pourquoi y a-t-il une demande pour des armes légères? Quelles sont les sources d'insécurité sur le terrain qui provoquent de tels transferts d'armes et y incitent?

If we are to deal with issues such as this, if we are to deal with the question of war-affected children, we have to deal with issues in a comprehensive way. This is what a human security approach brings to these issues. It requires that we do foreign policy a bit differently.

Some of the priority areas on our agenda include land mines. The issue of land mines is not over; it has just begun. We have a treaty. The key now is to implement this treaty. With 95 ratifications to date, we are doing extremely well. Almost all of our hemisphere has signed up to this convention, with the exception of the United States. Now Canada is leading the campaign to ensure implementation, to clear the mines and to help the victims. Human security has to get down to the local level, the personal level.

Canada will be hosting a major international meeting in Winnipeg in September to look at the issue of war-affected children, not simply the use of children in conflict and combat, which we have dealt with through an optional protocol, but the question of rehabilitating and reintegrating children into societies where they have been traumatized.

This is not an issue that is only relevant in Africa and the Americas and Asia. In the consultations we have had with civil society here, we have many war-affected children in Canada because we have many immigrants from places where people have had to flee. These are issues that resonate with Canadians.

I have alluded to small arms. This is a high priority for us. We are getting ready for an international conference on this issue through the United Nations.

The question of drugs is obviously high on the hemispheric agenda, but this is an issue that touches Canadians directly. We have to engage with our partners in Asia and the Americas if we are to effectively deal with these problems and the related problems that flow from them, such as international crime and the disruption to governance structures in democracies that are not yet firmly entrenched and that are being challenged and threatened by war lords and international criminal organizations.

The whole issue of international accountability is also key to the human security agenda. Here I get back to the question of the international criminal court. As Kathryn has already said, we know that you will be considering Bill C-19 shortly. The international criminal court will have a tremendous impact on the way in which the world is run. What it means is that there is no safe haven for those who would commit atrocities against their own people. There will be an international legal regime to deal with this problem.

Yesterday, Venezuela announced that it would be ratifying the statutes of Rome, an extremely important move forward for that country. A number of other countries in the hemisphere will be moving in that direction, as will the Europeans. We are hopeful

S'il faut traiter de pareilles questions, s'il faut traiter de la question des enfants victimes de la guerre, il faut le faire de manière globale. Voilà la contribution de l'approche de la sécurité humaine à ces questions. Elle exige que nous nous y prenions un peu différemment en matière de politique étrangère.

Certains domaines prioritaires de notre plate-forme comprennent les mines terrestres. La question des mines terrestres n'est pas réglée. Elle ne fait que commencer. Nous avons un traité. La clé maintenant est de le mettre en oeuvre. Comme 95 pays l'ont ratifié jusqu'ici, les résultats sont extrêmement bons. Presque tous les pays de notre hémisphère ont signé la convention, à l'exception des États-Unis. Le Canada mène actuellement une campagne visant à en assurer la mise en oeuvre, à déminer et à aider les victimes. La sécurité humaine se préoccupe du niveau local, du niveau personnel.

Le Canada accueillera une importante réunion internationale à Winnipeg, en septembre, afin de se pencher sur la question des enfants victimes de la guerre, non seulement de l'utilisation d'enfants dans des conflits et dans des combats, ce qui a fait l'objet d'un protocole facultatif, mais également la question de leur réadaptation et réintégration dans des sociétés où ils ont été traumatisés.

Cette question n'intéresse pas que l'Afrique, les Amériques et l'Asie. Dans des consultations que nous avons eues avec la société civile ici, nous avons constaté que nous comptons beaucoup d'enfants victimes de la guerre au Canada, parce que nous avons accueilli tant d'immigrants qui ont dû fuir leur pays. Ces questions intéressent donc les Canadiens.

J'ai parlé tout à l'heure des armes légères. C'est une de nos grandes priorités. Nous nous préparons à une conférence internationale sur le sujet qui sera organisée par les Nations Unies.

La question des drogues est manifestement très en évidence au programme de l'Hémisphère, mais c'est une question qui touche directement les Canadiens. Il faut obtenir la participation de nos partenaires de l'Asie et des Amériques si nous voulons vraiment régler ces problèmes et les problèmes connexes comme le crime international et la perturbation des structures de gouvernement au sein de démocraties qui ne sont pas encore fermement ancrées et qui sont contestées et menacées par les barons de la guerre et les organismes criminels internationaux.

Toute la question de la reddition de comptes au niveau international est aussi au coeur de la plate-forme de la sécurité humaine. J'en reviens à la question de du Tribunal pénal international. Comme l'a déjà dit Kathryn, nous savons que vous examinerez bientôt le projet de loi C-19. Ce tribunal aura beaucoup d'impact sur la façon dont est dirigé le monde. Il signifie en fait qu'il n'y aura pas de refuge pour ceux qui sont prêts à commettre des atrocités contre leur propre peuple. Il existera un régime juridique international pour traiter de ce problème.

Hier, le Venezuela a annoncé qu'il ratifierait le Statut de Rome, une nette progression pour ce pays. Plusieurs autres pays de l'Hémisphère et d'Europe lui emboîteront le pas. Nous espérons que, maintenant que 11 pays ont ratifié le Statut de Rome, nous

that now that we have 11 ratifications of the statute, we can move quickly to the 60 ratifications required for the Rome statutes to enter into force so that this thing can take hold.

Another area we are focusing on is engaging new partners in building human security. This includes the private sector and the issue of corporate social responsibility, or corporate governance. What is the role of the private sector? How can we work with the private sector to promote good corporate behaviour?

There are a number of great leaders in this area in Canada already. There are codes of conduct which show that ethical business is good business practice, but this is a new area on the human security agenda.

I also mention in passing the issue of conflict prevention because the best way of building human security is to take effective preventive action.

Human security is also about building new partnerships. I have talked about the private sector, but the work that is done with civil society in building this agenda and in implementing it is absolutely key. It was essential to the success of the land mine campaign. It will be essential to the success of the international criminal court in dealing with war-affected children and the numerous other issues on the human security agenda.

We have a program of systemic sustained engagement with civil society from the development of policy, which we do in an open way with civil society, through to its implementation and through to government accountability for ensuring the implementation of this agenda.

As well, we are looking at new partnerships globally. Traditionally, we have worked within the G8, within the OSCE and within NATO. These are good places to work on this agenda. We continue to promote this agenda within those fora.

Also, we are looking at new partnerships across the north-south boundary and being able to take advantage of the changed international situation. That means that we can work with the countries of Central and Eastern Europe. It means that we can work with the South Africans and the Malis and the Thailands.

Minister Axworthy has established a human security network bringing together 13 countries that cut across all of the old divides and that work on a human security agenda with a sense of common purpose and common agenda.

The human security agenda is also about making existing institutions work better. We are working very hard, for example, within the United Nations. During our term on the Security Council, we have made the Security Council more transparent, more accountable and more open than it has ever been before.

We have also put new issues onto the Security Council agenda. One issue, for example, involves the protection of civilians in armed conflict. How do we protect refugees in refugee camps? How do we make sure that we give the right mandates to peace operations so that they can do what is necessary to protect those individuals who have been suffering through conflict?

pourrons passer rapidement aux 60 autres ratifications requises pour qu'entre en vigueur le document.

Nous nous concentrons aussi sur la participation de nouveaux partenaires à l'établissement de la sécurité humaine. Cela inclut l'entreprise privée et la question de la responsabilité sociale des sociétés, autrement dit la régie des sociétés. Quel est le rôle de l'entreprise privée? Comment pouvons-nous travailler en tandem avec l'entreprise privée pour promouvoir un bon comportement?

Il existe déjà plusieurs amorces importantes dans ce domaine au Canada. Ainsi, des codes de déontologie montrent que l'éthique dans les affaires rapporte. Toutefois, c'est un domaine nouveau pour la plate-forme de la sécurité humaine.

Je vais aussi mentionner en passant la question de la prévention des conflits, car le meilleur moyen de réaliser la sécurité humaine est de prendre des moyens de prévention efficaces.

La sécurité humaine est aussi fonction de la création de nouveaux partenariats. J'ai déjà parlé de l'entreprise privée, mais le partenariat avec la société civile pour construire cette plate-forme et la mettre en oeuvre est absolument essentiel. Il a été crucial au succès de la campagne visant à interdire les mines terrestres. Il sera la clé du succès du Tribunal pénal international pour traiter des enfants victimes de la guerre et de nombreuses autres questions relatives à la plate-forme de la sécurité humaine.

Nous avons un programme visant à obtenir la participation systémique et soutenue de la société civile au programme d'action, à partir de son élaboration — qui se fait ouvertement — jusqu'à la responsabilité gouvernementale de son exécution, en passant par sa mise en oeuvre.

Par ailleurs, nous cherchons de nouveaux partenariats à l'échelle de la planète. Nous travaillons depuis toujours au sein du G-8, de l'OSCE et de l'OTAN. Ce sont de bonnes tribunes pour ce programme que nous ne cessons d'ailleurs de promouvoir.

Nous cherchons également de nouveaux partenariats entre le nord et le sud afin de pouvoir tirer avantage de l'évolution de la situation internationale. Cela signifie que nous pouvons travailler avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est, avec l'Afrique du Sud, avec le Mali, avec la Thaïlande.

Le ministre Axworthy a créé un réseau de sécurité humaine qui rassemble 13 pays auparavant diamétralement opposés et qui travaillent ensemble sur un programme d'action pour la sécurité humaine, dans un but commun.

Le programme d'action pour la sécurité humaine vise également à rendre les institutions existantes plus fonctionnelles. Nous travaillons très fort, par exemple, au sein des Nations Unies. Grâce à notre présence, nous avons rendu le Conseil de sécurité plus transparent, plus responsable et plus ouvert que jamais.

Nous avons également inscrit de nouvelles questions à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. L'une d'elles, par exemple, vise la protection des civils dans les conflits armés. Comment assurer la protection des réfugiés dans les camps de réfugiés? Comment s'assurer que nous donnons aux opérations de paix des mandats qui permettent de faire ce qui s'impose pour protéger ceux qui subissent le contrecoup des conflits?

Honourable senators, these are some of the elements of our human security agenda.

Mr. William Crosbie, Acting Director General, Trade Policy II — Services, Investment and Intellectual Property Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Senators, as I am sure you are aware, Canada is one of the long-standing supporters of building a rules-based trading system. We are one of the original architects of the General Agreement on Tariffs and Trade, which was signed in 1947. Since then, we have participated very actively in the rounds of multilateral trade negotiations.

I will talk a bit about the Seattle meeting because I understand that is one of the areas about which you would like to have a discussion. Perhaps, before I do, I will just mention a little bit about what we have done in preparation for that Seattle meeting.

[Translation]

It was extremely important for Canada and for the government to initiate a negotiation process prior to the Seattle meeting to prepare Canada's position. We launched a consultation process which involved a notice in the *Canada Gazette* inviting Canadians to share their views on the WTO negotiations. The standing committee organized meetings across Canada on the negotiations. They invited stakeholders from all sectors of society, including civil society, to discuss issues on the table at the WTO.

Furthermore, a cross-Canada round of sectoral consultations was launched on such contentious issues as trade and governments, competition policy and investment.

DFAIT hosted two major consultations on trade negotiation issues for all stakeholders, in particular for representatives of civil society. These sessions were chaired by our Deputy Minister and benefited from the participation of the Minister for International Trade.

[English]

Canada spent a lot of time preparing for the negotiations at Seattle and consulting with Canadians so that we were sure that the positions we were adopting were supported not only by the industries affected but by all the stakeholders in the system: provincial governments, non-governmental organizations and ordinary Canadians. We received a great deal of input through both our Web site and through the *Canada Gazette* process. We received hundreds of representations and briefs, which were also presented to the standing committee. All of these helped to inform the positions that we eventually brought to Seattle.

However, as I am sure you are aware, the Seattle meeting did not result in a decision to launch a new round of negotiations, as had been our hope. The Seattle meeting failed for several reasons.

Honorables sénateurs, ce sont quelques-uns des éléments de notre programme d'action pour la sécurité humaine.

M. William Crosbie, directeur général intérimaire, Direction générale de la politique commerciale II — Services, investissement et propriété intellectuelle, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Honorables Sénateurs, vous n'êtes pas sans savoir que le Canada est l'un des pays qui depuis longtemps, appuie la notion d'un système commercial basé sur des règles. Notre pays est l'un des premiers concepteurs de L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui a été signé en 1947. Depuis, nous avons participé très activement aux rondes de négociations commerciales multilatérales.

Je vais parler un peu de la rencontre de Seattle, car je comprends que c'est l'un des domaines dont vous souhaitez débattre. Avant de le faire, toutefois, je vais vous décrire brièvement ce que nous avons fait pour nous préparer pour cette rencontre de Seattle.

[Français]

Pour le Canada et pour le gouvernement, un processus de négociation était extrêmement important avant la réunion de Seattle afin de préparer la position canadienne. Nous avons lancé un processus de consultation qui comprenait un avis, une publicité dans la *Gazette de Canada* pour inviter les Canadiens à poser leur point de vue sur les négociations chez l'OMC. Le comité permanent a commencé des séances pour tout le Canada sur les négociations. Ils ont invités des témoins dans tous les secteurs de la société — des civiles aussi — pour discuter des questions qui étaient en lice devant l'OMC.

De plus, nous avons commencé des consultations sectorielles par tout le Canada sur certaines questions épineuses comme le commerce et nos gouvernements, la politique de concurrence, l'investissement et d'autres sujets.

Le ministère des Affaires étrangères a organisé deux grandes sessions de consultation de tous les intéressés, en particulier, des représentants de la société civile, sur des questions de négociations commerciales, qui étaient présidées par notre sous-ministre, et auxquels le ministre du Commerce international a participé.

[Traduction]

Le Canada a passé beaucoup de temps à se préparer pour les négociations de Seattle et a consulté les Canadiens pour être sûr que les positions adoptées étaient appuyées non seulement par les industries touchées, mais aussi par tous les intervenants du système: les gouvernements provinciaux, les organisations non gouvernementales et les Canadiens en général. Nous avons reçu beaucoup de commentaires sur notre site Web ainsi que dans le processus de la *Gazette du Canada*. Nous avons reçu des centaines de commentaires et de mémoires, qui ont été également présentés au comité permanent. Tout ceci a permis de modeler les positions que nous voulions éventuellement défendre à Seattle.

Toutefois, comme vous le savez très certainement, la rencontre de Seattle n'a pas permis de décider le lancement d'une nouvelle ronde de négociations, comme nous l'avions espéré. La rencontre

From the Canadian perspective, we were pleased that the Canadians participated very actively on our delegation and were very much a part of developing Canadian positions, not only before Seattle but also in Seattle. Included in the delegation were quite a few provincial ministers, as well as representatives of industries and non-governmental organizations.

Why did Seattle fail? We all saw what was represented on television. There is no doubt that the demonstrations that took place outside the meeting rooms represented real concerns by many people. They also impacted on what went on inside the committee rooms. However, the general consensus seemed to be that in the run-up to Seattle, we failed to develop support among the member governments of the WTO for a broad-based negotiation.

The differences of view between some of the major players meant that when they got to Seattle they were unable to find a compromise. For example, the differences between Canada, the Cairns Group, and the United States, which sought some commitment for ambitious negotiations on agriculture, versus the European Union and Japan, who were opposed to substantial negotiation on agriculture, proved to be a chasm that could not be bridged in the course of a few days in Seattle.

As well, some of the positions of the United States attracted a great deal of criticism. The United States was totally opposed to any possibility of negotiation in the area of anti-dumping and trade remedy laws. They refused any recognition that this had to be an issue for negotiation, as was insisted upon by Canada and many developing countries. In fact, it was the U.S. versus the rest of the world on that issue.

Another issue on which the U.S. took a very strong stand was labour standards. Canada, the United States and many other governments would like to see work done on the issue of labour standards and better cooperation between the organization responsible for international labour issues, that being the International Labour Organization, and the WTO. However, the United States chose to take a rather extreme position at Seattle and insisted that certain countries accept that labour standards should be included in future negotiations, even suggesting that perhaps the use of trade sanctions should be endorsed in selected circumstances. This created much opposition among developing countries that might have been willing to see some discussion of labour standards issues, but once it was coupled with the notion of using trade sanctions, that immediately created a backlash.

Apart from those particular issues, it is also fair to say that there was a divide on a north-south basis, if we think of the north as being the rich industrialized countries and the south as being developing countries. Many developing countries expressed concern that they were having difficulties implementing their

de Seattle a échoué pour plusieurs raisons. En ce qui nous concerne, nous avons été heureux de voir que les Canadiens ont participé très activement au travail de notre délégation et qu'ils ont permis d'élaborer les positions canadiennes, non seulement avant Seattle mais aussi à Seattle. La délégation comprenait un nombre assez important de ministres provinciaux, ainsi que des représentants des industries et des organisations non gouvernementales.

Comment expliquer l'échec de Seattle? Nous avons tous vu ce qui est passé à la télévision. Il ne fait aucun doute que les manifestations qui se sont déroulées à l'extérieur des salles de réunion traduisaient de véritables préoccupations de la part de nombreuses personnes. Elles ont eu également un effet sur ce qui s'est passé à l'intérieur des salles de comité. Toutefois, en général, on s'accorde pour dire qu'avant d'arriver à Seattle, on n'avait pas réussi à obtenir l'appui des pays membres de l'OMC pour une négociation à grande échelle.

Les divergences de vue entre certains des principaux intervenants ont été telles que la recherche d'un compromis à Seattle n'a pas été possible. Par exemple, les différences entre le Canada, le groupe de Cairns et les États-Unis, qui recherchaient un engagement pour d'ambitieuses négociations sur l'agriculture, par opposition à l'Union européenne et au Japon, qui s'opposaient à d'importantes négociations dans ce domaine, ont creusé un fossé qui n'a pas pu être comblé au cours des quelques jours passés à Seattle.

Par ailleurs, certaines des positions des États-Unis ont suscité beaucoup de critiques. Les États-Unis étaient complètement opposés à toute éventualité de négociation dans le domaine des règles antidumping et des lois visant à corriger certaines pratiques en matière de commerce. Ils ont refusé de reconnaître que cela devait faire l'objet de négociations, comme l'affirmaient avec insistance le Canada et beaucoup de pays en développement. En fait, les États-Unis se sont retrouvés seuls contre le reste du monde à ce sujet.

Les normes de travail sont une autre question au sujet de laquelle les États-Unis se sont montrés inflexibles. Le Canada, les États-Unis et beaucoup d'autres gouvernements souhaitent que l'on s'attarde sur la question des normes de travail et que la coopération soit meilleure entre l'organisation responsable des questions internationales du travail, soit le Bureau international du travail, et l'OMC. Toutefois, les États-Unis ont choisi d'adopter une position assez extrême à Seattle et ont insisté pour que certains acceptent que les normes de travail fassent partie des futures négociations, allant même jusqu'à suggérer que peut-être le recours aux sanctions commerciales soit approuvé dans certaines circonstances. Cela a suscité beaucoup d'opposition de la part des pays en développement qui auraient peut-être accepté des discussions sur les questions liées aux normes de travail, mais qui ont brutalement réagi, dès que cela a été assorti d'un éventuel recours à des sanctions commerciales.

Mis à part ces questions particulières, il faut également dire qu'il s'est creusé un fossé entre le nord et le sud, si l'on considère que le nord se compose des riches pays industriels et le sud, des pays en développement. Beaucoup de pays en développement se sont dit inquiets et ont déclaré qu'ils auraient de la difficulté à

existing obligations, concerns which related to their technical ability to bring about all the changes required and their ability to develop opportunities as a result of the market access that would occur through the WTO agreements.

That sense of having to respond to some real problems on the part of developing countries is a subject that Minister Pettigrew has taken to heart. In fact, he chaired the working group at the Seattle meeting which attempted to address, in particular, the problems of implementation that were brought to the fore by the developing countries.

As well, it was clear from the preparatory process in Geneva, a process that lasted for nine months in 1999, that the very real differences of view were not being bridged in any way. Therefore, from the inside of the trade negotiations, we were not altogether surprised that we were unable to bridge those gaps when we got to Seattle because we had made very little headway in the discussions leading up to Seattle.

The government has taken very seriously the protests in Seattle. We believe that many of the concerns expressed were integrated in terms of the Canadian approach to the trade negotiations. We also recognize that many of the concerns expressed go well beyond the issue of trade. They are concerns about the process of globalization, the impact on various individuals, and the ability of governments to regulate. We are addressing those concerns in various ways and intend to continue doing so.

Where do we go next? We failed at Seattle to develop a consensus on a broad-based negotiation. However, notwithstanding Seattle, there had already been a commitment by members to begin negotiations for further liberalization in the areas of agriculture and services. Without an outcome in Seattle that established clear benchmarks for those negotiations, it is fair to say that our expectations for any rapid progress in those negotiations are very low. That said, there is still much work that can be done and is being done in Geneva and in working with Canadians to develop Canadian priorities and positions for those negotiations.

The second area in which we are working is to respond to the concerns of developing countries through a package of measures intended to build the confidence of those member countries and all members of the WTO, as well as responding to the real problems they are encountering. The director general of the WTO has been spearheading an effort to pull together a trade-related technical assistance package. He has also achieved agreement to establish a new mechanism to look, on a case-by-case basis, at the problems of implementation that developing countries are encountering.

Finally, Canada and a number of other countries are looking at ways in which we might unilaterally extend additional market access in areas of interest to developing countries as a way of demonstrating that we are committed to working with them to build a consensus that we know is needed to bridge the north-south and east-west divide on many of these issues.

respecter leurs obligations actuelles, qu'ils n'avaient peut-être pas la capacité technique d'apporter tous les changements requis et qu'ils ne pourraient pas créer d'opportunités par suite de l'accès au marché découlant des accords OMC.

Le ministre Pettigrew prend à coeur les problèmes réels des pays en développement et veut réagir. En fait, il a présidé le groupe de travail à la rencontre de Seattle qui tentait notamment d'aborder les problèmes de mise en oeuvre exposés au grand jour par les pays en développement.

Par ailleurs, il est apparu clairement au cours du processus de préparation à Genève, processus qui a duré neuf mois en 1999, qu'il était vraiment impossible de concilier les divers points de vue. Par conséquent, nous n'avons pas été du tout surpris qu'il soit impossible de combler ces fossés une fois arrivés à Seattle, car nous avions fait très peu de progrès dans les discussions préalables à Seattle.

Le gouvernement a pris très au sérieux les protestations à Seattle. Selon nous, bien des préoccupations exprimées transparaissent dans l'approche du Canada aux négociations commerciales. Nous reconnaissons également que beaucoup des préoccupations exprimées dépassent de loin la question du commerce. Il s'agit de préoccupations à propos de la mondialisation, de l'impact sur les particuliers et de la capacité des gouvernements à réglementer. Nous abordons ces questions de diverses façons et avons l'intention de continuer à le faire.

Que va-t-il se passer maintenant? À Seattle, nous n'avons pas réussi à susciter un consensus pour des négociations de vaste portée. Toutefois, malgré Seattle, les membres se sont déjà engagés à entamer des négociations pour une plus grande libéralisation dans les domaines de l'agriculture et des services. Étant donné que Seattle n'a pas permis de fixer de points de repère pour ces négociations, il faut dire que l'on ne s'attend pas vraiment à de rapides progrès à cet égard. Cela étant dit, il y a encore beaucoup de travail que l'on peut faire et qui se fait à Genève, ainsi que du travail que l'on peut faire avec les Canadiens afin d'élaborer les priorités et les positions du Canada pour ces négociations.

Nous essayons ensuite de répondre aux préoccupations des pays en développement en proposant un ensemble de mesures visant à instaurer la confiance de ces pays membres et de tous les membres de l'OMC, ainsi qu'à réagir face aux problèmes réels qu'ils rencontrent. Le directeur général de l'OMC a pris l'initiative de déployer tous les efforts nécessaires pour mettre au point une assistance technique liée au commerce. Il a également réussi à susciter un consensus visant à créer un nouveau mécanisme permettant d'examiner, en fonction de chaque cas, les problèmes de mise en oeuvre auxquels se heurtent les pays en développement.

Enfin, le Canada et plusieurs autres pays examinent les façons dont ils pourraient unilatéralement ouvrir un accès accru au marché dans les domaines intéressant les pays en développement, pour leur montrer que nous tenons à travailler avec eux, de manière à créer un consensus qui, nous le savons, est indispensable si l'on veut combler le fossé entre le Nord et le Sud, ainsi qu'entre l'Est et l'Ouest.

Mr. David Karsgaard, Director, Economic Relations with Developing Countries Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: Honourable senators, I will be brief for two reasons. First, I believe that a note was circulated in both official languages as to our role in development policy. Second, unlike my colleagues, I do not work in an area for which the department is finally responsible. CIDA has the principal role in formulating and developing Canadian development policy, but we work extremely closely with them in that role. In the note that was circulated, we identified five areas in which we work together with them, a couple of which Ms Sinclair and Mr. Crosbie have already touched upon.

I do not want to repeat what is in that note. In the interests of saving time, I might simply supplement it under several of the categories with other examples of the way in which we work with CIDA in developing and implementing Canadian international assistance.

As I said, we have identified five categories.

[Translation]

First, let us focus on international development policies.

[English]

There are a number of different multilateral organizations that discuss development policy — the OECD, the United Nations — and we, jointly with CIDA, provide the delegations for those discussions. There are two important meetings coming up in the next year that I might flag for your attention. One is a meeting that is sponsored by UNCTAD on the least developed countries. It will be the third in a series of conferences on the particular problems and challenges faced by the least developed, poorest countries.

Second, for the first time, there will be a conference sponsored in the first instance by the United Nations, but in which the Bretton Woods institutions, the IMF, the World Bank, and the WTO will also be participating, looking at the question of financing for development. We are working to ensure that this is not merely a request to donor countries to increase their ODA levels, but that it looks at the spectrum of ways in which, using private-sector resources, or NGOs, financing for development can be made more effective.

A second area that we work on in the department is with reference to the Bretton Woods institutions. They have great influence on what goes on in the development world, simply given the scale of the resources that are available to institutions like the IMF and the World Bank. We must pay particular attention to what they do. More specifically, on the role of the department and the department's foreign policy agenda, if you will, I can give you a specific example of how this works.

M. David Karsgaard, directeur, Direction des relations économiques avec les pays en voie de développement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Honorables sénateurs, je vais être bref pour deux raisons. Premièrement, je crois qu'une note a été distribuée dans les deux langues officielles au sujet de notre rôle sur les politiques de développement. Deuxièmement, contrairement à mes collègues, je ne travaille pas dans un domaine pour lequel le ministère a la responsabilité ultime. L'ACDI a la responsabilité première pour ce qui est de la formulation et de l'élaboration des politiques canadiennes de développement international, mais nous travaillons en étroite collaboration avec l'agence à cet égard. Dans la note qui a été distribuée, nous identifions cinq domaines dans lesquels nous travaillons avec l'ACDI, dont deux ont été déjà abordés par Mme Sinclair et M. Crosbie.

Je ne veux pas répéter ce que contient cette note. Pour gagner du temps, je vais simplement la compléter en ajoutant dans plusieurs des catégories d'autres exemples de la façon dont nous travaillons avec l'ACDI au développement et à la mise en oeuvre de l'aide internationale apportée par le Canada.

Comme je l'ai dit, nous avons identifié cinq catégories.

[Français]

Premièrement, le dialogue sur les politiques de développement international.

[Traduction]

Plusieurs organisations multilatérales s'occupent des politiques de développement — l'OCDE, les Nations Unies — et, conjointement avec l'ACDI, nous envoyons des délégations à ces discussions. Deux rencontres importantes doivent avoir lieu au cours de l'année prochaine et j'aimerais les porter à votre attention. La première, parrainée par la CNUCED, porte sur les pays les moins développés. Ce sera la troisième d'une série de conférences sur les problèmes et défis particuliers auxquels sont confrontés les pays les moins développés, les pays les plus pauvres.

Deuxièmement, pour la première fois, une conférence parrainée par les Nations Unies, mais à laquelle les institutions créées en application des accords de Bretton Woods, le FMI, la Banque mondiale et l'OMC participeront également, se penchera sur la question du financement du développement. Nous travaillons pour nous assurer qu'il ne s'agit pas simplement d'une demande faite aux pays donateurs d'augmenter leurs niveaux d'APD, mais pour que cette conférence examine toutes les façons d'améliorer l'efficacité du financement du développement, en utilisant les ressources du secteur privé, ou des ONG.

Un second volet du travail du ministère porte sur les institutions créées en application des accords de Bretton Woods. Elles ont une grande influence sur ce qui se passe dans le domaine du développement, simplement en raison de l'éventail des ressources mises à la disposition d'institutions comme le FMI et la Banque mondiale. Nous devons prêter particulièrement attention à ce qu'elles font. Plus précisément, pour ce qui est du rôle du ministère et du plan d'action du ministère en matière de politique étrangère, je peux, si vous voulez, vous donner un exemple précis de la façon dont cela fonctionne.

A few weeks ago, there was a proposal for a World Bank project in Iran. As a result of our concerns over the trial of Iranians who had been accused of spying, the lack of due process in that judicial process, and the absence of respect for law and human rights, we voted against that project. There are instances in which specific political issues come into play in the consideration of development issues, and questions are looked at by the international financial institutions.

A third general area is in bilateral relations. This is an area in which I do not become too involved personally because our geographic bureaus and branches that deal with the bilateral relations work directly with their counterparts in CIDA. I can tell you, however, that they work together closely in determining the nature, shape and structure of bilateral aid programs. As you are aware, Mr. Axworthy and Madam Minna often appear together or issue joint press releases in announcing new initiatives and new aid for particular countries or particular projects.

The fourth area is the development of international commerce. Mr. Crosbie has already referred to a number of the issues that we look at in this connection. Largely as a result of Mr. Pettigrew's interest, we are focusing on the question of coherence. I am speaking of coherence on two levels: policy coherence internationally, as it relates to development, and program coherence. We focus on policy coherence because we have discovered that at times conditions that the Bretton Woods institutions, the IMF or the World Bank would like to impose on a country are not the same as the obligations that country has undertaken under the WTO with respect to tariff liberalization, for instance. We have been working on policy coherence with respect to developing countries.

There is also a question of programming coherence. So many multilateral and bilateral donors are landing in small developing countries that I sometimes wonder how they have any time to do any work because they are simply meeting one delegation after another. Much work needs to be done in coordinating the programming of the multilateral institutions, the banks and the bilateral donors. We are working with CIDA, with the Department of Finance and with these institutions to try to promote that coordination.

I do not think I need to refer to the fifth area in any detail because Ms Sinclair has already spoke about some of the specific foreign policy objectives identified in the note that we have circulated, such as human security. To state the obvious, development cannot take place in conflict situations or when an individual's human security is at risk. That is something that we, with Ms Sinclair and with CIDA, work together on as well.

Il y a quelques semaines, une proposition relative à un projet de la Banque mondiale en Iran a été présentée. En raison de nos inquiétudes au sujet du procès des Iraniens accusés d'espionnage, du manque de procédure judiciaire équitable et de l'absence de respect de la loi et des droits de la personne, nous avons voté contre ce projet. Il y a des cas où des questions politiques précises interviennent dans l'examen des questions de développement, et ces questions sont examinées par les institutions financières internationales.

Les relations bilatérales sont un troisième domaine général dont je ne veux pas trop me mêler personnellement, car nos bureaux et services géographiques qui s'occupent des relations bilatérales travaillent directement avec leurs homologues de l'ACDI. Je peux vous dire toutefois qu'ils travaillent en étroite collaboration pour déterminer la nature, la forme et la structure des programmes d'aide bilatérale. Comme vous le savez, M. Axworthy et Mme Minna comparaissent souvent ensemble ou publient des communiqués conjoints pour annoncer de nouvelles initiatives et de nouveaux programmes d'aide pour des pays ou des projets particuliers.

Le commerce international est le quatrième domaine. M. Crosbie a déjà abordé plusieurs des questions que nous examinons à cet égard. En raison essentiellement de l'intérêt manifesté par M. Pettigrew, nous nous concentrons sur la question de cohérence. Je parle ici de cohérence sur deux plans: la cohérence des politiques internationales, telle qu'elles se rapportent au développement, et la cohérence des programmes. Nous mettons l'accent sur la cohérence des politiques, car nous nous sommes aperçus que parfois, les conditions que les institutions créées en application des accords de Bretton Woods, le FMI ou la Banque mondiale voudraient imposer à un pays donné, ne sont pas les mêmes que les obligations pour lesquelles ce pays s'est engagé aux termes de l'OMC, à propos de la libéralisation des tarifs douaniers, par exemple. Nous travaillons sur la cohérence des politiques à l'égard des pays en développement.

La question de la cohérence des programmes se pose également. Il y a tellement de donateurs multilatéraux et bilatéraux qui se manifestent dans les petits pays en développement que je me demande parfois comment ils ont le temps de faire du travail, car ils ne font que rencontrer une délégation après l'autre. Il reste beaucoup de travail à faire en matière de coordination des programmes des institutions multilatérales, des banques et des donateurs bilatéraux. Nous travaillons avec l'ACDI, avec le ministère des Finances, ainsi qu'avec ces institutions, pour essayer de promouvoir cette coordination.

Je ne pense pas devoir m'attarder en détail sur le cinquième domaine, car Mme Sinclair a déjà parlé de certains des objectifs de politique étrangère spécifiques identifiés dans la note que nous avons distribuée, comme par exemple, la sécurité humaine. Il est bien sûr évident que le développement ne peut pas avoir lieu dans des situations de conflit ou lorsque la sécurité humaine d'une personne est en danger. C'est un domaine sur lequel nous travaillons, avec Mme Sinclair et avec l'ACDI.

Senator Corbin: I would like to link two activities of the department, one being under the concept of human security, of which this committee would like to have a better definition, and the other being foreign aid programs. How do you manage to reconcile aid on the one hand with preoccupations such as human security when you are dealing with corrupt regimes? Let us take the cases of Senegal and the Ivory Coast. A number of European nations have decided to reduce their help. They have red-listed a number of countries throughout the world to whom they will no longer distribute aid or, indeed, they have drastically reduced or warned that they will drastically reduce their development programs if things do not change. Are there checks in Canada to that effect? I have not seen Canada take a stand on this issue. It is fine to promote development and help for kids, women and everyone else, but the help programs are being used to the advantage of corrupt regimes and the funds end up in Swiss banks or elsewhere. How do you respond to that? It is a Canadian preoccupation. It is not something you read in European papers only.

I would like to make another general comment, Mr. Chairman. This is a department with two ministers, three secretaries of state, a multitude of programs, and an agency that was never created by Parliament. I wonder how they manage to fit everything together. They must spend a lot of time just talking to each other in conferences to find out what the other head is doing. I am not being critical; I just want to know what goes on.

Ms Sinclair: I will answer part of the question and Paul Meyer can supplement my answer because he does the direct interface with CIDA in so many ways.

The first question I will deal with is the definitional one. I gave you the simple definition, which is putting people first, and I said that I could give you a more elaborate one. We have defined human security as a condition or state of being characterized by freedom from pervasive threats to people's rights, safety or even their lives. That is another definition of human security.

Senator Corbin: Is that an internationally accepted definition?

Ms Sinclair: There is no internationally accepted definition yet because the concept is rather new. The United Nations has done some work on this issue. A couple of years ago, the United Nations Development Program produced a report that touched on the issue of human security. They used a definition that was much more developmentally driven. We have taken a variation on a theme of that report. We have defined it in a slightly different way.

When I said that human security is a work in progress, it is. The way Canada defines human security is one thing. The agenda that flows from that, the agenda I have described, is one set of issues that we see as a priority.

Le sénateur Corbin: J'aimerais relier deux activités du ministère, l'une étant le concept de la sécurité humaine, dont notre comité souhaiterait avoir une meilleure définition, et l'autre étant les programmes d'aide étrangère. Comment arrivez-vous à concilier l'aide avec des préoccupations comme la sécurité humaine, lorsque vous traitez avec des régimes dominés par la corruption? Prenons l'exemple du Sénégal et de la Côte d'Ivoire. Plusieurs pays européens ont décidé de réduire leur aide. Ils ont inscrit sur une liste noire plusieurs pays auxquels ils ne vont plus donner de l'aide, à moins qu'ils n'aient considérablement réduit leur aide ou averti qu'ils vont considérablement diminuer leurs programmes de développement si la situation ne change pas. Que fait le Canada de son côté? Je n'ai pas vu le Canada prendre position au sujet de cette question. C'est très bien de promouvoir le développement et d'aider les enfants, les femmes, et cetera, mais les programmes d'aide sont utilisés à l'avantage de régimes dominés par la corruption et les fonds finissent dans des banques en Suisse ou ailleurs. Qu'avez-vous à dire à ce sujet? C'est une préoccupation canadienne. Ce n'est pas quelque chose que vous lisez dans les journaux européens uniquement.

J'aimerais faire une autre observation générale, monsieur le président. Ce ministère est doté de deux ministres, de trois secrétaires d'État, d'une multitude de programmes et d'une agence qui n'a jamais été créée par le Parlement. Je me demande comment tout arrive à cadrer. Tous ces gens doivent passer beaucoup de temps dans des réunions pour savoir ce que font les autres. Ce n'est pas une critique de ma part, je veux simplement savoir ce qui se passe.

Mme Sinclair: Je donnerai une partie de la réponse, et Paul Meyer pourra la compléter, parce qu'il a toutes sortes d'échanges directs avec l'ACDI.

Pour répondre à la première question, je vais vous donner une définition. Je vous ai donné la définition simple, qui donne la priorité aux gens, et j'ai dit que je pourrais vous en fournir une plus étoffée. Nous avons défini la sécurité humaine comme une condition ou un état qui se caractérise par l'absence de toute menace intense aux droits de la population, à sa sécurité ou même à sa vie. C'est une autre définition de la sécurité humaine.

Le sénateur Corbin: Est-ce que cette définition est acceptée à l'échelle internationale?

Mme Sinclair: Il n'existe aucune définition qui soit acceptée à l'échelle internationale pour l'instant, parce que le concept est assez nouveau. Les Nations Unies ont fait quelques travaux dans le domaine. Il y a environ deux ans, un rapport a été émis dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement, où il était question de la sécurité humaine. Il s'appuyait sur une définition qui était beaucoup plus axée sur le développement. Nous avons adopté une variation du thème de ce rapport. Notre définition est légèrement différente.

Quand je dis que la sécurité humaine est une oeuvre en progression, c'est exactement ce que je veux dire. La manière dont le Canada définit la sécurité humaine est une chose. La stratégie qui en découle, le plan d'action que j'ai décrit, fait état d'une série de points que nous jugeons prioritaires.

I have been around the world speaking with people on this issue. When I go into the Middle East, they say that they instinctively understand the human security agenda. We are talking to people in a region who know that armies do not protect their security and who know that security is much more than defined borders. What they want to talk about is water — that is human security.

Because human security is security at the level of the individual, it takes on very local characteristics. However, I have given you Canada's definition. I heard many definitions yesterday when I sat in on the OAS meetings. I heard from the Caribbeans that, for them, human security is bananas.

Senator Corbin: I understand that the definition is evolving. We first heard about this in the last Speech from the Throne. That is when this whole human security approach to international affairs was announced to Parliament, and to Canada for that matter. Is it an evolving concept?

I am not sure I am catching what you are telling us. Is the exercise all about transferring Canadian values to other jurisdictions?

Ms Sinclair: If that is the sense you have, senator, I am obviously being a bit incoherent. The human security agenda was articulated by the government, by the Prime Minister in the Speech from the Throne, but that was not the first time that it has been spoken of. Certainly, Minister Axworthy has been speaking repeatedly about this issue for a couple of years. Indeed, the land mine ban campaign is probably the very best example we have of the human security agenda being articulated and implemented. It was a graphic example of taking a weapons system that was considered to be absolutely necessary for state security, an inherent and integral part of an armed forces' inventory and something that armies simply needed, with no questions asked. We suggested that the humanitarian cost of using these weapons — that is, the human dimension of this weapons system — far outweighed any military utility, and we therefore challenged people to ban this weapons system. The achievement of the convention banning anti-personnel mines showed that we could take a human security approach even to a widely used weapons system.

I have given you a definition that we use, and we use it internationally. The idea is not to impose on others a strictly Canadian-derived definition.

The Chairman: We spent a considerable amount of time dealing with NATO. In our report we asked the question: Is there an international definition of "human security"? How would you respond to this? The government says that we went into Kosovo for reasons of human security. The result of that seems to have been, although I suppose it will never be clear, that the NATO commanders, according to their claims, killed about 6,500 people.

J'ai sillonné le monde en discutant de la question avec les gens. Au Moyen-Orient, ils me disent qu'ils comprennent instinctivement le plan d'action sur la sécurité humaine. Nous parlons à des gens dans une région, qui sont conscients du fait que l'armée ne les protège pas et qui savent que la sécurité est bien plus qu'une question de frontières. Ce dont ils veulent parler, c'est de l'eau — c'est cela, pour eux, la sécurité humaine.

Comme la sécurité humaine signifie la sécurité au niveau de l'individu, elle revêt des caractéristiques tout à fait locales. Mais je vous ai donné la définition du Canada. J'ai entendu beaucoup de définitions hier, alors que j'assistais aux réunions de l'OEA. J'ai entendu les représentants des îles Caraïbes dire que, pour eux, la sécurité humaine ce sont les bananes.

Le sénateur Corbin: Je comprends que la définition évolue. Nous en avons entendu parler pour la première fois dans le dernier discours du Trône. C'est à ce moment-là qu'a été annoncée au Parlement, et au Canada en fait, toute cette approche de la sécurité humaine, relativement aux affaires internationales. Est-ce que c'est un concept en évolution?

Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous nous dites. Est-ce que tout cet exercice vise à transmettre les valeurs canadiennes à d'autres autorités?

Mme Sinclair: Si c'est ce que vous comprenez, monsieur le sénateur, alors je me fais manifestement mal comprendre. Le plan d'action sur la sécurité humaine a été formulé par le gouvernement, par le premier ministre, dans le cadre du discours du Trône, mais ce n'est pas là qu'il en a été question pour la première fois. Ainsi, le ministre Axworthy en a parlé à maintes reprises pendant deux ans. De fait, la campagne d'interdiction des mines terrestres est probablement le meilleur exemple qu'on puisse donner du plan d'action sur la sécurité humaine qui a été formulé et mis en oeuvre. Cet exemple a très bien illustré l'utilisation d'un système d'arme qui était considéré comme absolument nécessaire à la sécurité de l'État, comme faisant partie inhérente et intégrante des stocks des formes armées et comme quelque chose qui était tout simplement indispensable à l'armée, sans que cela soit remis en question. Nous avons émis l'avis que le coût pour l'humanité du recours à ces armes — c'est-à-dire la dimension humaine de ce système d'arme — pesait bien plus dans la balance que sa quelconque utilité militaire, et nous avons donc engagé les gens à interdire ce système d'arme. La conclusion de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel est la preuve que l'on peut fonder nos démarches sur la sécurité humaine, même si cela remet en question des systèmes d'arme très courants.

Je vous ai cité une définition que nous utilisons, et nous l'utilisons à l'échelle internationale. Nous ne visons pas à imposer à d'autres une définition strictement fondée sur le fait canadien.

Le président: Nous avons passé énormément de temps à traiter de l'OTAN. Dans notre rapport, nous avons demandé s'il y a une définition internationale de la sécurité humaine? Quelle réponse donneriez-vous à cela? Le gouvernement affirme que nous sommes allés au Kosovo pour des raisons de sécurité humaine. En conséquence de cela, semble-t-il, bien que je présume que nous ne le saurons jamais vraiment, les commandants de l'OTAN, si on en

The reports of the Spanish pathologists which we read said that they went home irritated because the number of bodies on which they were to perform autopsies was in the hundreds and not in the thousands. What do you say to the observation that, in the name of human security, we killed 10 times more people than seem to have been killed? Words have meaning, and before one acts, one should have a clear idea of the meaning and definition of those words. How would you respond to that?

Ms Sinclair: Human security is a broad-based definition. Human security implies intervention, but intervention can be done in different ways. I have talked about the human security agenda as comprising everything from conflict prevention to humanitarian intervention, but humanitarian intervention is way out there. It is a last resort. For those of us who have worked on the issue of the Balkans for a number of years, which I have, we watched nine years of systemic and increasing abuses of human rights. We saw the efforts of the OSCE to send in missions and their inability to stay in place. We saw the conflict prevention efforts that were made. We saw this gradual, systematic mounting of egregious abuses of human rights.

The Chairman: Two weeks ago, in a very interesting program, the CBC effectively said that human security was used to manipulate the situation so that NATO would have an excuse to intervene. The program very definitely showed, and the European press certainly believe, that the situation was manipulated using the concept of human security. Of course, no one is in favour of atrocities and people being murdered. I did not know about the OSCE observer mission until I heard about it on TV. All those who were supposed to be the observers seemed to have been soldiers or members of NATO countries. They were using a very controversial act, human security, which is so ill-defined that in our report we said that we would like to know its definition. The reason we said that was because it seems to be easily manipulated, as some people say it was in Kosovo. Other people might disagree. What is your response to that and to the program on the CBC, which I thought was pretty well done, knowing many of the personalities myself?

Ms Sinclair: I would like to get back to a number of the other questions that Senator Corbin asked. If people are to manipulate terminology, we could have intervened in Kosovo using any terminology.

If people did not like the intervention, I would respectfully submit they would have used that language against us, too.

The fact is that this was a long-standing problem. A lot of people only woke up to the situation in Kosovo after many years. Canada sent the very first mission in to places like Kosovo before people even knew how to pronounce their names. The international community, through the OSCE's High Commissioner on

croit leurs affirmations, ont tué environ 6 500 personnes. Dans les rapports que nous avons lus des pathologistes espagnols, ils disent qu'ils sont rentrés chez eux irrités parce que le nombre de corps qu'ils ont examinés était de l'ordre des centaines, et non pas des milliers. Qu'avez-vous à dire du commentaire selon lequel, au nom de la sécurité humaine, nous avons tué 10 fois plus de gens en réalité qu'il n'y paraît? Les mots ont un sens, et avant d'agir, il faut avoir une idée claire du sens et de la définition de ces mots. Quelle réponse donneriez-vous à cela?

Mme Sinclair: La sécurité humaine a une définition assez vaste. Elle sous-entend l'intervention, mais l'intervention peut avoir diverses formes. J'ai parlé du plan d'action sur la sécurité humaine comme de quelque chose qui englobe tout, de la prévention du conflit à l'intervention humanitaire, mais l'intervention humanitaire est en bout de ligne. C'est une mesure de dernier recours. Ceux d'entre nous qui, comme moi, ont travaillé sur la situation des Balkans pendant quelques années ont assisté à neuf années d'abus systémique et croissant des droits de la personne. Nous avons constaté les efforts de l'OSCE pour envoyer des missions et leur incapacité de demeurer sur les lieux. Nous avons vu les efforts de prévention des conflits qui ont été déployés. Nous avons assisté à cette montée graduelle et systématique des abus flagrants à l'égard des droits de la personne.

Le président: Il y a deux semaines, dans le cadre d'une émission très intéressante de la SRC, l'on disait effectivement que la sécurité humaine a servi à manipuler la situation en fournissant à l'OTAN un prétexte pour intervenir. Dans cette émission, il était démontré très clairement, et les médias européens en sont certainement convaincus, que la situation a été manipulée sous le prétexte du concept de sécurité humaine. C'est sûr que personne n'est en faveur des atrocités et des meurtres. Je n'étais pas au courant de la mission d'observation de l'OSCE jusqu'à ce que j'en entende parler à la télévision. Tous ceux qui étaient censés être des observateurs semblaient avoir été des soldats ou des membres des pays de l'OTAN. Ils se fondaient sur un concept très controversé, la sécurité humaine, qui était si mal définie que, dans notre rapport, nous avons demandé à en connaître la définition. La raison à cela est que ce concept semble si facilement manipulé comme, d'aucuns le soutiennent, il l'a été dans le cas du Kosovo. D'autres pourraient ne pas penser ainsi. Que pouvez-vous répondre à cela, et à l'émission de la SRC, qui était très bien faite selon moi, qui connais bon nombre des personnalités qui y étaient citées?

Mme Sinclair: J'aimerais revenir sur certaines des autres questions qu'a posées le sénateur Corbin. S'il y a des gens pour manipuler la terminologie, l'intervention au Kosovo aurait pu être justifiée par n'importe quelle terminologie.

S'il y en a qui n'ont pas apprécié l'intervention, sauf votre respect, je vous dirais qu'ils peuvent user de ce langage contre nous aussi.

Le fait est que le problème durait depuis longtemps. Beaucoup de gens ne se sont ouverts les yeux sur la situation du Kosovo qu'après bien des années. Le Canada a envoyé la toute première mission à des endroits comme le Kosovo bien avant que quiconque puisse même prononcer leurs noms. La communauté

National Minorities, had been working with the regimes in the region to avoid exactly what happened.

At some point one must ask oneself, if there are systemic and egregious violations of human rights on an ongoing basis, do we simply sit back and do nothing? Maybe the answer is yes. In this case, the answer by the Canadian government and its NATO allies and many countries around the world was, looking at the pictures that were on the television, that there was a sense that something needed to be done.

As I say, the terminology that may have been used to describe human security could have been any terminology. I do not think that you should take the definition of human security as meaning humanitarian intervention. It does not mean that. At its outer edges, certainly humanitarian intervention is there because you have to see through your actions if you are serious about human security. That is not all it comprises.

Senator Taylor: You do not feel you were manipulated.

Senator Corbin: Could I have the answer to the other part of my question?

Ms Sinclair: The other part of the question, on corruption, I am happy to pass to Mr. Karsgaard.

Mr. Karsgaard: On the question of corruption, I do not want to speak for CIDA, but we share a concern on the effect of corruption on development programs and the misuse of Canadian taxpayers' money. There is no question about that. That is why, over the last 10 years or so, CIDA has moved away from government-to-government assistance and has been allocating far more of its resources — in particular, to countries that are of particular concern — to NGOs and local groups where possible.

On the one hand, we want to make sure that Canadian taxpayers' money does not end up in a Swiss bank account. On the other hand, it would be a pity to stop trying to help the poor people in a country simply because they have corrupt leaders.

One of the ways we are dealing with that situation is that we are trying to keep the money out of their hands and to give it to NGOs and local groups. We and CIDA both work with organizations such as Transparency International, which looks at the question of corruption. I can tell you that both we and CIDA have made use of some of the expertise in Howard Wilson's office in dealing with questions of good practices in other countries.

Finally, I would simply note that when the Prime Minister announced the Canadian contribution to debt relief in March of last year, he made it very clear that these monies would be freed up on the provision of solid evidence that it would be put to good use, and that expenditures on health, education and other social programs would be the result of debt relief. This is one of our concerns.

internationale, par l'entremise du Haut-commissaire pour la minorité de l'OSCE, collaborait déjà avec les régiments en place dans la région dans l'espoir d'éviter justement ce qui est arrivé.

À un moment donné on doit se demander, s'il y a des violations systématiques, flagrantes et continues des droits de la personne, devons-nous rester les bras ballants? Peut-être que oui. Dans ce cas-ci, la réponse qu'a donné le gouvernement canadien et ses alliés de l'OTAN dans de nombreux pays du monde a été que, d'après les images qu'en diffusait la télévision, l'impression générale était qu'il fallait faire quelque chose.

Comme je le disais, l'on peut décrire la sécurité humaine en n'importe quels termes. Je ne pense pas que vous devriez voir dans la définition de la sécurité humaine la nécessité de l'intervention humanitaire. Ce n'est pas ce que ça veut dire. Il est certain que l'intervention humanitaire se trouve en périphérie parce qu'il faut démontrer par vos actions que vous prenez la sécurité humaine au sérieux. Mais ce n'est pas tout ce qu'englobe la définition.

Le sénateur Taylor: Vous n'avez pas l'impression d'avoir été manipulés.

Le sénateur Corbin: Est-ce que vous pourriez répondre à l'autre partie de ma question?

Mme Sinclair: Je laisserai avec plaisir M. Karsgaard y répondre, au sujet de la corruption.

M. Karsgaard: En ce qui concerne la corruption, je ne veux pas parler pour l'ACDI, mais nous nous soucions comme eux des effets de la corruption sur les programmes de développement, et de la mauvaise utilisation des deniers des contribuables. La question ne se pose même pas. C'est pourquoi, depuis une dizaine d'années environ, l'ACDI s'est démarquée de l'aide entre gouvernements pour attribuer une bien plus grande part de ses ressources — en particulier, dans les pays qui font l'objet de préoccupations particulières — aux ONG et aux groupes locaux, lorsque c'est possible.

D'un côté, nous voulons nous assurer que l'argent des contribuables ne se retrouve pas dans un compte suisse. De l'autre côté, il serait bien dommage de ne plus essayer d'aider les pauvres d'un pays rien que parce que leurs dirigeants sont corrompus.

L'un des moyens que nous ayons trouvés de réagir à cette situation est d'essayer d'éviter que l'argent passe par leurs mains, et de le verser directement aux ONG et aux groupes locaux. L'ACDI et nous-mêmes collaborons avec des organisations comme Transparency International, qui examinent la question de la corruption. Je peux vous dire qu'autant nous que l'ACDI nous sommes appuyés sur l'expertise des gens du bureau de Howard Wilson sur les questions de bonnes pratiques dans les autres pays.

Pour terminer, je ferai seulement remarquer que, lorsque le premier ministre a annoncé la contribution du Canada à l'allègement de la dette, en mars l'année dernière, il a dit très clairement que cet argent ne serait libéré que sous réserve de preuves tangibles qu'il serait utilisé à bon escient et qu'il découlerait de l'allègement de la dette des investissements dans la santé, l'éducation et d'autres programmes sociaux. C'est donc au nombre de nos préoccupations.

We are under a lot of pressure from certain groups to simply write off all developing country debt, the argument being that this is the moral thing to do as the countries cannot afford it. If we do, all we would be doing would be setting up a situation where leaders continue to line their pockets.

Some framework must be put in place, some procedures, some checks and balances, to assure us that debt relief will, in fact, be used productively. There really is a concern in that regard, senator.

Senator Corbin: Do you have any kind of monitoring system in place? How are you actually able to check that these non-reimbursed debts are being put to good national use? What is the technique?

Mr. Karsgaard: That is one of the things we are working on with Transparency International and with Howard Wilson.

Senator Corbin: Is that a long-term exercise?

Mr. Karsgaard: Yes.

Senator Bolduc: I should like to congratulate Ms McCallion. In five or ten minutes she gave us the basic results of the department in the last year. I appreciated that. I do not mean to say that the other presentations were not good. Each one was excellent.

Mr. Meyer, could you give us a preview of the department's answer to our report? Is it possible, or is it unethical to do that? Our report was on NATO, after all, and you are the man.

Mr. Meyer: Honourable senator, as you acknowledge, your report is being studied by the department, and we are not yet in a position to give you a reply.

Senator Bolduc: I understand.

Mr. Crosbie, you have to coordinate 23 agencies that are preparing the material for your position and your work on the World Trade Organization. Given that the United States will hold a presidential election in a few months, we do not expect big results, as you have said. Do you think there may be progress after that election in terms of investment agreements? It is quite important for Canadian corporations all over the place and for investors to be able to know that they are in a safe environment when they do invest outside their country. What is your opinion? Do you think there is a possibility of progress in the next two or three years in this field?

Mr. Crosbie: Most countries are looking to the United States and the fact that there will be a presidential election as a defining event in terms of the ability to move ahead with negotiations. It is not the only factor, as I pointed out. There is a lack of consensus internationally on many issues, including whether we should have a big round of negotiations on everything under the sun or whether we should have something that is more restrictive.

Nous subissons beaucoup de pressions de certains groupes pour tout simplement supprimer la dette de tous les pays en voie de développement, sous prétexte que c'est ce qu'il convient moralement de faire, ces pays n'ayant pas les moyens de faire face à leur dette. En faisant cela, nous ne ferions que permettre aux dirigeants de continuer à se remplir les poches.

Il faut créer un certain cadre, certaines procédures, certaines mesures de vérification et d'équilibre, pour nous assurer que ces pays sauront tirer parti de l'allégement de la dette de façon productive. C'est une préoccupation réelle, monsieur le sénateur.

Le sénateur Corbin: Existe-t-il un système quelconque de surveillance? Comment pouvez-vous vraiment vous assurer que ces sommes qui ne sont pas remboursées sont mises à contribution pour le bien national? Quelle technique est-elle appliquée?

M. Karsgaard: C'est l'une des choses sur lesquelles nous travaillons avec Transparency International et avec Howard Wilson.

Le sénateur Corbin: Est-ce que c'est une démarche à long terme?

M. Karsgaard: Oui.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais féliciter Mme McCallion. Elle a réussi, en 5 ou 10 minutes, à nous exposer les résultats fondamentaux du ministère l'année dernière. Je l'ai bien apprécié. Je ne veux pas dire par là que les autres exposés n'étaient pas valables. Ils ont tous été excellents.

Monsieur Meyer, sauriez-vous nous donner un aperçu de la réaction du ministère à notre rapport? Est-ce possible, ou est-ce contraire à la règle? Notre rapport portait sur l'OTAN, après tout, et vous êtes ici.

M. Meyer: Honorable sénateur, comme vous le savez, le ministère examine actuellement votre rapport, et nous ne sommes pas encore en mesure de vous fournir une réponse.

Le sénateur Bolduc: Je le comprends très bien.

Monsieur Crosbie, vous devez coordonner 23 agences qui préparent les documents sur vos activités et vos travaux sur l'Organisation mondiale du commerce. Comme il doit y avoir des élections présidentielles aux États-Unis dans quelques mois, nous ne nous attendons pas à grand chose comme résultats, comme vous l'avez dit. Croyez-vous qu'il pourrait y avoir quelque progrès après ces élections, en ce qui concerne les accords d'investissement? C'est très important pour les sociétés canadiennes de partout et pour les investisseurs de pouvoir savoir qu'ils sont en milieu sûr lorsqu'ils font des placements à l'étranger. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous qu'il puisse y avoir des progrès d'ici deux ou trois ans dans ce domaine?

M. Crosbie: La plupart des pays ont les yeux rivés sur les États-Unis et le fait est que les élections présidentielles seront déterminantes pour la possibilité d'aller de l'avant avec les négociations. Ce n'est pas le seul facteur, comme je vous l'ai déjà dit. Tous les pays ne s'entendent pas sur bien des questions, notamment s'il convient d'avoir une ronde de négociation exhaustive sur tous les sujets imaginables, ou s'il vaudrait mieux nous en tenir à quelque chose de plus restreint.

Governments recognize that the world is not standing still. Economies are integrating and business is taking place across borders. Governments will have to address the issues of new technologies, the growth of electronic commerce and information technology, growing investment, competition policy, and increased international trade in many commodities. I think there will be a will at some point, but probably not until next year, to move ahead with negotiations.

Specifically on the question of investment, discussions that have taken place so far in the WTO indicate that there is not a great desire to repeat what some countries have attempted to do through the Multilateral Agreement on Investment — that is, to create an all-encompassing framework of rules. The discussions are more along the lines of whether specific investment issues need to be addressed. I think we are more likely to see something less inclusive that will be more focused on problems that have emerged and that will build up, in a more gradual fashion, some multilateral disciplines and rules with respect to investment.

Senator Bolduc: On the administrative side of the department, how many full-time equivalent employees do you have?

Ms McCallion: We have two categories of employees — Canada based and locally engaged. The total is 7,600, I think.

Senator Bolduc: Plus the 1,200 in CIDA.

Ms McCallion: Yes, but that is a separate agency.

Senator Bolduc: Of those approximately 8,000 employees, how many are on the international trade or economic side, how many are in human security, and how many are in defence and strategy?

Ms McCallion: There are 1,000 trade commissioners. There are 185 for aid and 1,500 for international trade.

Senator Bolduc: I see here approximately 660 for international security and cooperation. How many are in consular services?

Ms McCallion: That number is very small. It is rolled up into about 200 people, but it is an arm here and a leg there. It is a composite program with administration at our posts. We have 30 full-time people in Ottawa and the rest are fractions of people in all our missions.

Senator Bolduc: How many are in your own systems and corporate services?

Ms McCallion: I have about 1,000.

Senator Bolduc: There is also, of course, the diplomatic service as such, plus clerical employees.

Ms McCallion: To clarify, I am more familiar with the trade side because I have just come from there. As part of the response to the program review, Canada-based employees were cut back and brought home, and we put more locally engaged officers in the field on the trade side. That changed the balance specific to trade in the 1990s. However, ministers have subsequently decided

Les gouvernements reconnaissent que le monde n'est pas immuable. Les économies s'intègrent et les échanges commerciaux se mondialisent. Les gouvernements vont devoir s'intéresser aux problèmes des nouvelles technologies, de l'essor du commerce électronique et de la technologie de l'information, de la croissance des investissements, de la politique de la concurrence et de la multiplication des échanges commerciaux sur la scène internationale. Je pense qu'on va finir par vouloir engager des négociations, mais probablement pas avant l'an prochain.

En ce qui concerne plus précisément les investissements, les discussions engagées jusqu'ici au sein de l'OMC indiquent qu'on ne tient pas vraiment à répéter ce que certains pays ont essayé de faire avec L'accord multilatéral sur l'investissement — c'est-à-dire créer un ensemble de règles applicable à tous. On discute surtout de la nécessité ou non d'examiner des problèmes d'investissement particuliers. Je pense qu'on en arrivera probablement à une formule moins globale qui va cibler davantage les problèmes survenus et va établir, de façon plus graduelle, des règles multilatérales en matière d'investissement.

Le sénateur Bolduc: Sur le plan administratif, combien le ministère compte-t-il d'employés à temps plein?

Mme McCallion: Nous avons deux catégories d'employés — le personnel canadien et les employés recrutés sur place. Je pense qu'il y en a 7 600 en tout.

Le sénateur Bolduc: Plus les 1 200 employés de l'ACDI.

Mme McCallion: Oui, mais c'est un organisme distinct.

Le sénateur Bolduc: Sur ces quelque 8 000 employés, combien travaillent dans le domaine du commerce international, ou domaine économique, dans le domaine de la sécurité humaine et dans le domaine de la défense et de la stratégie.

Mme McCallion: Il y a 1 000 délégués commerciaux, 185 employés affectés à l'aide internationale et 1 500 au commerce international.

Le sénateur Bolduc: Je vois ici qu'il y a à peu près 660 personnes rattachées à la sécurité et à la coopération internationales. Il y a combien d'employés dans les services consulaires?

Mme McCallion: Leur nombre est très limité. Ces services regroupent environ 200 personnes, éparpillées un peu partout. C'est un programme géré avec l'administration de nos missions. Nous avons 30 employés à temps plein à Ottawa, et les autres sont répartis dans toutes nos missions.

Le sénateur Bolduc: Combien y a-t-il d'employés affectés aux services ministériels?

Mme McCallion: Il y en a environ 1 000.

Le sénateur Bolduc: Il y a bien sûr les employés des services diplomatiques et les employés de bureau.

Mme McCallion: Je signale que je connais mieux le secteur commercial parce que je travaillais dans ce secteur encore récemment. Au sujet de l'examen des programmes, des employés canadiens ont été touchés par les compressions budgétaires et sont rentrés au pays, et nous recrutons plus d'employés sur place dans le secteur commercial. Ces mesures ont modifié la proportion des

to reverse that and to try to put the trade commissioner service back abroad. The commitment is to have a 70-30 ratio.

Senator Bolduc: In terms of allocation of resources, I know that there is probably much more in Asia than in Africa because of the population. However, CIDA spends more money in Africa than in Asia.

Speaking in those terms, how do you see the allocation of your resources all over the world? Are you well staffed in Europe and understaffed in Asia?

Ms McCallion: The balance is fairly good. The lowest level of staffing is in Africa. Europe is well staffed. All our missions are very small now and quite thin on the ground. We do not have large missions. Outside of the G-8 capitals, our missions are much smaller than they used to be.

Senator Bolduc: Do you use a lot of honorary consuls?

Ms McCallion: Yes, I believe that we have 102 honorary consuls.

Senator Bolduc: Are they mostly in Asia?

Ms McCallion: No. We usually have them in locations far from Canadian embassies where there are Canadians who require assistance. We have them in Africa where the embassy is in another country. We have a lot of them in Mexico. In the wintertime, there are 35 flights a day directly from Canada to Puerto Vallarta. We have an honorary consul there who is busier than you and me put together. We have an honorary consul on the north coast of Cuba because of the Canadian tourists there. We have them where there are pockets of Canadians needing assistance.

Senator Bolduc: My last question is about the fact that we insist on labour standards in the negotiations. I believe that as long as you do that, it will be very difficult for underdeveloped countries to get in because they have the impression that you are protecting our labour organizations here. Would it not be better to work on the international labour office and let the trade mechanism conduct their own business? Otherwise, I do not see where we are going. It will be an impediment to a settlement.

Mr. Crosbie: Canada has not proposed that labour standards be part of trade negotiations. We have said that the issue of labour standards is an appropriate issue to be discussed, but it must be discussed among the right players. For example, the International Labour Organization should be an observer to the WTO, as many other international organizations are. It would be helpful to have a working group to look generally at the issue of globalization, which includes labour standards, development, and many other issues that are part of international governance but not necessarily the responsibility of the WTO.

employés de ce secteur dans les années 90. Cependant, les ministres sont par la suite revenus sur la décision prise pour essayer de rétablir le service des délégués commerciaux à l'étranger. On s'est engagé à atteindre le ratio de 70-30.

Le sénateur Bolduc: Au sujet de l'affectation des ressources, je sais qu'il y a probablement plus de ressources en Asie qu'en Afrique compte tenu de la population. Cependant, l'ACDI dépense plus en Afrique qu'en Asie.

À ce sujet, que pensez-vous de l'affectation de vos ressources dans le monde? Avez-vous suffisamment de personnel en Europe et pas assez en Asie?

Mme McCallion: La proportion est assez équilibrée. C'est en Afrique que nous avons le moins d'employés. En Europe, il y en a assez. Toutes nos missions sont très restreintes maintenant et comptent peu d'employés. Nous n'avons pas de missions imposantes. À l'extérieur des capitales du G-8, nos missions sont beaucoup plus petites qu'avant.

Le sénateur Bolduc: Avez-vous beaucoup de consuls honoraires?

Mme McCallion: Oui, je crois que nous en avons 102.

Le sénateur Bolduc: Se trouvent-ils surtout en Asie?

Mme McCallion: Non. Ils se trouvent habituellement dans des localités éloignées des ambassades canadiennes, où des Canadiens peuvent avoir besoin d'aide. Il y en a dans des villes d'Afrique quand l'ambassade se trouve dans un autre pays. Il y en a beaucoup au Mexique. En hiver, il y a 35 vols directs entre le Canada et Puerto Vallarta. Nous avons un consul honoraire à Puerto Vallarta qui fait le travail de deux personnes. Nous avons aussi un consul honoraire sur la côte nord de Cuba parce qu'il y a beaucoup de touristes canadiens dans cette région du pays. Nous avons des consuls honoraires là où beaucoup de Canadiens peuvent avoir besoin d'aide.

Le sénateur Bolduc: Ma dernière question porte sur les normes du travail sur lesquelles nous insistons dans les négociations. Je crois que, tant que vous continuerez à insister là-dessus, ce sera difficile pour les pays sous-développés parce qu'ils ont l'impression que vous protégez nos syndicats. Ne vaudrait-il pas mieux concentrer nos efforts sur le bureau international du travail et laisser les mécanismes commerciaux suivre leur cours? Autrement, je ne vois pas où nous nous en allons. Cela va nuire à la conclusion d'une entente.

M. Crosbie: Le Canada n'a pas proposé que les normes du travail fassent partie des négociations commerciales. Nous avons dit qu'il convenait d'en discuter, mais il faut que ce soit fait par les bons intervenants. Par exemple, l'Organisation internationale du travail devrait participer aux travaux de l'OMC en tant qu'observateur, comme beaucoup d'autres organismes internationaux le font. Il serait utile qu'un groupe de travail se penche sur la question de la mondialisation, ce qui englobe l'étude des normes du travail, du développement, et de beaucoup d'autres questions qui font partie de la gestion des affaires internationales, mais qui ne relèvent pas nécessairement de l'OMC.

Senator Bolduc: When you say that to the Americans, what do they answer?

Mr. Crosbie: I think the Americans will take a more pragmatic and reasonable approach in the future. I think that there were certain considerations in Seattle. They indicated that they have heard the opposition to any discussion, and I think they are willing to moderate their approach to find some compromise that would enable a dialogue without insisting that it be part of negotiations.

The Chairman: I have read the American position on labour standards and I have some sympathy with them. What do you say to your own workers who are competing with workers in Malaysia, for example, when your own workers are allowed to have free collective bargaining and the workers in the country from where you are importing goods that will compete with the goods made by your workers are not allowed free collective bargaining? Is that not at the heart of the issue? How can that be excluded from negotiation?

Mr. Crosbie: That is a very legitimate concern and we are trying to address it. The organization that has specific responsibility for labour standards is the ILO.

The Chairman: However, it has never worked, as we all know.

Mr. Crosbie: We have been successful, over the last five years, in generating a number of reforms in the ILO, one of which was to develop a draft convention on fundamental human rights, including the right to collective bargaining. There was never any agreement on a set of core principles. We have that, and the ILO members have endorsed it. We also have a convention on the worst exploitative forms of child labour. There was never such a convention before. We now need to work to ensure that those conventions are respected, including the countries that do not want to talk about them in the WTO.

If they are also saying they are committed to labour standards, they need to work with us, in the ILO and in other places, to improve labour standards. Therefore, we are not saying the issue should not be addressed. We are saying that the issue needs to be addressed in the appropriate places. It does not exclude the WTO or the World Bank or the IMF or many other organizations, but the WTO is only one part of that debate.

[Translation]

Senator De Bané: I enjoyed your presentation tremendously, Ms Sinclair. Indeed, quite apart from legal and formal rights, the right to legal representation and freedom of speech, we cannot forget those rights that affect people's daily lives, such as the right to clean water and the right to live with dignity. In my view, concern for these rights has given the forces of the left the upper hand during the 20th century.

Le sénateur Bolduc: Quand vous dites cela aux Américains, que vous répondent-ils?

M. Crosbie: Je pense que les Américains vont adopter une approche plus pratique et plus raisonnable à l'avenir. Je pense qu'il y a eu certaines prises de conscience à Seattle. Ils ont indiqué avoir entendu l'opposition, et je pense qu'ils sont prêts à adopter une approche plus modérée pour en arriver à un compromis qui permettrait d'engager le dialogue, sans insister pour que cela fasse partie des négociations.

Le président: J'ai entendu le point de vue des Américains sur les normes du travail, et je les comprends d'une certaine façon. Que dites-vous à vos travailleurs qui ont accès à la libre négociation collective, quand vous importez plutôt les produits fabriqués par des travailleurs de Malaisie, par exemple, qui eux n'ont pas accès à la libre négociation collective? N'est-ce pas au coeur du problème? Comment peut-on exclure cette question des négociations?

M. Crosbie: C'est une préoccupation très légitime et nous essayons de régler le problème. C'est l'OIT qui s'occupe précisément de la question des normes du travail.

Le président: Mais on n'a jamais obtenu de résultats, comme nous le savons tous.

M. Crosbie: Nous sommes parvenus, au cours des cinq dernières années, à entreprendre un certain nombre de réformes au sein de l'OIT, dont la rédaction d'un projet de convention sur les droits humains fondamentaux, y compris le droit à la négociation collective, sans jamais réussir toutefois à s'entendre sur une série de principes de base. Les membres de l'OIT ont approuvé ce document. Nous avons également adopté une convention concernant les pires formes d'exploitation des enfants par le travail. Il n'y avait jamais eu de convention à ce sujet avant. Nous devons maintenant nous assurer que ces conventions sont respectées, y compris de la part des pays qui ne veulent pas en discuter au sein de l'OMC.

S'ils ont pris des engagements au sujet des normes du travail, ils doivent collaborer avec nous, au sein de l'OIT et ailleurs, pour améliorer les normes du travail. Donc, nous n'écartons pas la question, mais nous pensons qu'il faut en discuter au bon endroit. Cela n'exclut pas l'OMC, la Banque mondiale, le FMI ou d'autres organismes, mais l'OMC est seulement une des tribunes où le débat doit avoir lieu.

[Français]

Le sénateur De Bané: Madame Sinclair, j'ai beaucoup aimé votre présentation. En effet, outre les droits légaux, les droits formels, le droit de parole, le droit à un avocat, et la libre expression, nous ne pouvons exclure les droits qui touchent la vie réelle vécue quotidiennement, soit le droit à une eau propre et le droit de vivre dans la dignité. À mon avis, il me semble que c'est là, d'ailleurs, que les forces de gauche du vingtième siècle ont eu une supériorité sur la vision légale des choses.

[English]

It is well and good to talk about fundamental rights, legal rights and formal rights, but in the end the living conditions of people were not stressed until now. That being said, I was moved by the eloquence and passion of your presentation. To tell you the truth, I am quite sceptical about the resolve of my country to really do something about what you are saying.

I should like to put to you a very simple test to see if, over the next week or two, we really can do something. It is a relatively simple challenge.

Recently, as you know, the Israeli army left southern Lebanon. Overnight, 7,500 Lebanese people moved to Israel. It so happened that Canada is well-positioned both with Israel and Lebanon. We cannot have better relations than we do with those two countries. Among those 7,500 people who moved to Israel, some were very much involved in "l'armée du Sud du Liban." I suspect that those people will never go back to Lebanon because they know what awaits them. The bulk of the people there, of course, are senior people, old people, women, babies, and so on. Those people want desperately to go back to their villages.

I believe that Canada, with its goodwill, credibility and influence over Israel — which I am sure would love to see those individuals go back to Lebanon — and Lebanon can do something to alleviate the suffering of those 7,500 people.

I respectfully put that problem before you and ask that we use Canada's goodwill and influence over those two countries to do something. Those people want to go back to their mother country. They realize that they made a mistake in leaving. Now they want to go back. I leave that with you. Perhaps Canada, my country, can make energetic representations to Lebanon to accept those people. Maybe it can be done through the Red Cross organizations for Israel and Lebanon.

I am not talking about those who must suffer the legal consequences of their behaviour. This is something else. These people know that they will go to prison if they go back to Lebanon. This is another issue. I am talking about humanitarian issues. I would like to see my country play an active role because this is a simple case. Those are two countries with which our opinion carries weight. We have done a great deal for both. I am sure Israel would like to see them go back to their country. I leave that to your reflection.

The Chairman: To whom are you addressing your question, senator?

Senator De Bané: Madam Sinclair, because she was so eloquent on the issue. I fully agree with her. After talking about all the legal and formal rights, now she is taking stock of the actual living conditions of people. That touched me greatly. Thank you. Perhaps she could respond.

[Traduction]

C'est une bonne chose de parler des droits fondamentaux, des droits juridiques et des droits officiels, mais on n'insiste pas encore assez sur les conditions de vie des gens. Cela dit, vous avez parlé avec éloquence et passion, et cela m'a impressionné mais, pour dire vrai, je doute beaucoup que mon pays soit résolu à vraiment agir au sujet de ce dont vous parlez.

J'aimerais vous soumettre un problème très simple pour voir si, d'ici une semaine ou deux, nous pouvons vraiment agir. C'est un défi assez simple à relever.

Récemment, comme vous le savez, l'armée israélienne a quitté le Sud-Liban. Du jour au lendemain, 7 500 Libanais sont partis s'établir en Israël. Il se trouve que le Canada est en bons termes autant avec Israël qu'avec le Liban. Nous ne pouvons avoir de meilleures relations avec ces deux pays. Parmi les 7 500 personnes qui ont quitté le Liban pour Israël, certaines ont été très actives dans l'armée du Sud-Liban. J'imagine qu'elles ne retourneront jamais au Liban parce qu'elles savent ce qui les attend. Mais la majorité des gens, bien sûr, sont des personnes âgées, des femmes et des enfants. Eux veulent désespérément retourner dans leurs villages.

Je crois que le Canada, compte tenu de sa sympathie, de sa crédibilité et de son influence à l'égard d'Israël — qui aimerait bien, je pense, que ces personnes retournent au Liban — et le Liban peuvent faire quelque chose pour venir en aide à ces 7 500 personnes.

Je vous sou mets le problème et je demande que le Canada se serve de son influence sur ces deux pays pour faire quelque chose. Ces personnes veulent retourner dans leur pays d'origine. Elles savent qu'elles n'auraient pas dû partir. Aujourd'hui, elles veulent retourner dans leur pays. Je vous confie cette mission. Peut-être que le Canada, mon pays, peut insister pour que le Liban les accepte. On peut peut-être demander l'aide de la Croix-Rouge en Israël ou au Liban.

Je ne parle pas de ceux qui doivent subir les conséquences légales de leurs gestes. C'est autre chose. Ces personnes savent qu'elles iront en prison si elles retournent au Liban. C'est un autre problème. Je parle de questions humanitaires. J'aimerais que mon pays joue un rôle parce que c'est une affaire simple à régler. Ce sont deux pays auprès desquels nous exerçons une influence. Nous avons fait beaucoup pour ces deux pays. Je suis sûr qu'Israël aimerait qu'elles retournent dans leur pays. Je vous laisse y penser.

Le président: À qui votre question s'adresse-t-elle, sénateur?

Le sénateur De Bané: À Mme Sinclair, parce qu'elle a parlé avec beaucoup d'éloquence de cette question. Je suis tout à fait d'accord avec elle. Après avoir parlé des droits juridiques et fondamentaux, elle fait maintenant le point sur les conditions de vie réelle des gens. Cela m'a beaucoup touché. Merci, elle peut peut-être répondre à ma question.

Ms Sinclair: Senator De Bané, all I can tell you is that I will certainly take your point back to my colleagues at the Department of Foreign Affairs and make your statement well known to them.

Senator Taylor: First, I want to tell Ms Sinclair that she will qualify for the Pearson peace prize if she gets that issue worked out.

I want to assure the chairman that I will not go into my usual tirade about NATO. I spent a good chunk of my life in the Balkans. For a number of years, I believe we were led around by the nose on that issue, but that is for another day. Mr. Turner in the U.S. got the best of us.

I would like to talk about the problem with the EU. I want to ask about the EU and NATO. NATO has the idea of trying to promote economic parity amongst its members, and they do well within the EU, but when it comes to Canada there seems to be a total breakdown. For some reason, we belong to NATO but we do not qualify for the same benefits that a European country in NATO does when it comes to the trade element. I just wonder how much longer we should take that.

NATO puts restrictions on Canadian trade. A great deal of our agricultural exports are restricted from going into the EU, yet we are members of NATO. NATO would not think of putting restrictions on Holland versus Germany. We are a member of NATO and yet they are continually taking moves against us. How do we handle that?

The Chairman: I think it is the European Union to which you are referring, senator, not NATO.

Senator Taylor: No, there is a clause with respect to NATO that says they should try to promote trade. I said the EU is set up for free trade. Why do we, year after year, ignore that clause with respect to NATO? In other words, why are not we added to the EU? If NATO can cross the ocean, why does the EU not do the same?

The Chairman: Senator Taylor is referring to Article 2 of the North Atlantic Treaty.

Mr. Crosbie: The NATO agreement does not have any trade commitments. The trade commitments to which you refer link the members of the European Union, which of course is an endeavour that is not just an economic union but also a political one. The non-members of the EU — the United States, central Europe and other countries who belong to NATO — do not enjoy trade privileges as a result of their NATO membership.

Canada has proposed to the European Community that we try to negotiate a free trade agreement. We have been unsuccessful thus far in persuading them to take us up on that challenge. However, we are engaged and working with the Europeans, looking specifically at the economic rationale needed to pursue a

Mme Sinclair: Sénateur De Bané, tout ce que je peux vous dire, c'est que je vais sûrement soumettre votre question à mes collègues du ministère des Affaires étrangères et bien leur expliquer ce que vous avez dit.

Le sénateur Taylor: J'aimerais d'abord dire à Mme Sinclair qu'elle sera en lice pour recevoir la médaille Pearson pour la paix si elle parvient à trouver une solution à ce problème.

Je tiens à rassurer le président que je ne vais pas me lancer dans ma longue diatribe habituelle au sujet de l'OTAN. J'ai passé une bonne partie de ma vie dans les Balkans. Pendant un certain nombre d'années, je crois qu'on nous a menés par le bout du nez à ce sujet, mais ce sera pour un autre jour. M. Turner aux États-Unis a tiré le maximum de nous.

J'aimerais parler du problème de l'Union européenne. Je veux poser une question sur l'Union européenne et l'OTAN. L'OTAN essaie de promouvoir la parité économique entre ses membres, et elle réussit à le faire en Europe, mais ce semble être un échec au Canada. Pour une raison quelconque, nous faisons partie de l'OTAN, mais nous n'avons pas droit aux mêmes avantages sur le plan commercial que les pays européens membres de l'OTAN. Je me demande si nous devons endurer cela encore longtemps.

L'OTAN impose des restrictions aux échanges commerciaux du Canada. Beaucoup de nos produits agricoles ne peuvent être exportés au sein de l'Union européenne, et pourtant nous sommes membres de l'OTAN. L'OTAN ne songerait pas à imposer des restrictions sur les exportations de la Hollande à destination de l'Allemagne. Nous faisons partie de l'OTAN et pourtant on nous défavorise continuellement. Que pouvons-nous faire?

Le président: Sénateur, je pense que vous parlez de l'Union européenne et non de l'OTAN.

Le sénateur Taylor: Non, il y a une disposition dans l'accord de l'OTAN qui précise que l'Organisation doit essayer de favoriser les échanges commerciaux. J'ai dit que l'Union européenne pratique le libre-échange. Pourquoi ignorons-nous toujours cette disposition concernant l'OTAN? Autrement dit, pourquoi ne sommes-nous pas inclus dans l'Union européenne? Si l'OTAN peut traverser l'océan, pourquoi l'Union européenne ne peut pas faire la même chose?

Le président: Le sénateur Taylor parle de l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord.

M. Crosbie: L'accord de l'OTAN ne comprend aucun engagement commercial. Les engagements dont vous parlez lient les membres de l'Union européenne, qui n'est pas une union de nature seulement économique, mais aussi politique. Les pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne — les États-Unis, l'Europe centrale et d'autres pays membres de l'OTAN — n'ont pas droit à des privilèges commerciaux parce qu'ils sont membres de l'OTAN.

Le Canada a proposé à la Communauté européenne de négocier un accord de libre-échange. Nous n'avons pas encore réussi à convaincre les Européens à ce sujet. Cependant, nous discutons avec eux des raisons économiques justifiant un accord de libre-échange avec l'Union européenne. Je ne sais pas si nous

free trade agreement with the European Union. Whether we are able to persuade them to do so remains to be seen, but Canada would very much like to see a transatlantic trade agreement.

In lieu of the European Union, we have a negotiation process with the European free trade area, bringing together the four countries that are not members of the European Union to talk about and to develop a free trade agreement with Canada. We hope that negotiation will be concluded shortly.

Senator Taylor: What is NATO's outlook on the U.S. anti-rogue missile program? I know the outlook for Russia, Canada and the U.S. What is NATO's position? Is there one?

Mr. Meyer: The simple answer is that, no, there is not one. There is no agreed consensus among NATO's member states concerning this U.S. project. The United States has increased its briefings and consultations on this issue within NATO, but I think it is fair to say that there is quite a spectrum of opinion within the alliance and that the centre of gravity is among countries that continue to have significant concerns with the U.S. program.

Senator Roche: The title of this session is "performance." I want to throw into the hopper that the performance of Ambassador Chris Westdal on behalf of Canada at the Non-Proliferation Treaty conference at the UN in New York was nothing short of outstanding. I made a short statement on this subject in the Senate, so I will not repeat everything here, Mr. Chairman.

I only want to point out that the quality of the representatives of Canada in serving our country is too often underappreciated by the public. In the case of Ambassador Westdal at the NPT, he literally saved the consensus that was about to emerge but for a problem concerning relationships in the Middle East. It was Chris Westdal, ably assisted by David Viveash, building on the work of his predecessor Mark Moher, that enabled Canada to play this outstanding role which, in my view, was a reflection of the quality of diplomacy that we are able to do.

Mr. Meyer, you mentioned Mr. Axworthy's statement at the Florence meeting of NATO a week or so ago. That was a remarkable speech for its forthrightness in telling NATO squarely — I never saw anything like it.

The Chairman: May we have the question, please?

Senator Roche: The speech that Mr. Axworthy made laid on the line the responsibilities of NATO to live up to the commitment that their own countries made at the NPT review when they signed on to the consensus statement that there be an unequivocal undertaking for total nuclear disarmament. Canada and Mr. Axworthy have led the way in having a review undertaken by NATO in this respect.

Since the Florence statement was rather muted on the subject, can you tell me what will happen now? Is Canada working to get support from its other non-nuclear NATO allies to push ahead so that the nuclear review becomes meaningful?

réussirons à les convaincre, mais le Canada aimerait beaucoup conclure un accord commercial transatlantique.

À la place, nous avons engagé un processus de négociation avec la zone européenne de libre-échange, et nous avons rencontré quatre pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne pour discuter d'un accord de libre-échange avec le Canada. Nous espérons que les négociations vont aboutir bientôt.

Le sénateur Taylor: Quel est le point de vue de l'OTAN sur le programme de défense antimissile des États-Unis? Je sais ce que la Russie, le Canada et les États-Unis pensent, mais quel est le point de vue de l'OTAN? En a-t-elle un?

M. Meyer: Non, elle n'en a pas. Il n'y a pas d'entente entre les États membres de l'OTAN au sujet du projet américain. Les États-Unis ont intensifié leurs séances d'information et de consultation sur la question au sein de l'OTAN, mais je pense qu'on peut dire que les opinions sont très variées au sein de l'alliance et que le programme américain continue d'inquiéter des pays.

Le sénateur Roche: Comme nous étudions aujourd'hui le rendement, je tiens à signaler que le rendement de l'ambassadeur Chris Westdal qui a représenté le Canada à la Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, organisée par l'ONU à New-York, a été absolument remarquable. J'ai fait une brève déclaration à ce sujet au Sénat et je ne vais donc pas me répéter ici, monsieur le président.

Je tiens simplement à signaler que la qualité des représentants du Canada qui sont au service de notre pays est trop souvent sous-estimée par le grand public. Pour ce qui est de l'ambassadeur Westdal, c'est lui qui a réussi à obtenir le consensus qui semblait se dégager à la conférence d'examen du TNP mais qui achoppait à cause d'un problème concernant les relations au Moyen-Orient. C'est Chris Westdal, habilement assisté par David Viveash, qui, en mettant à profit le travail de son prédécesseur Mark Moher, a permis au Canada de jouer un rôle de premier plan qui, selon moi, témoigne de la qualité du travail diplomatique que nous pouvons faire.

Monsieur Meyer, vous avez parlé de la déclaration de M. Axworthy à la réunion de l'OTAN qui a eu lieu à Florence il y a environ une semaine. Il a prononcé un excellent discours et a parlé sans détour à l'OTAN — ce que je n'avais jamais vu avant.

Le président: Avez-vous une question à poser?

Le sénateur Roche: Dans son allocution, M. Axworthy a dit que l'OTAN doit assumer les responsabilités prises par ses pays membres à la conférence d'examen du TNP quand ils ont convenu de façon non équivoque de prendre des mesures en vue d'un désarmement nucléaire total. Le Canada et M. Axworthy ont ouvert la voie à un examen de l'OTAN à ce sujet.

Comme la déclaration de Florence était assez silencieuse sur le sujet, pouvez-vous me dire ce qui va arriver maintenant? Le Canada cherche-t-il à gagner l'appui de ces autres alliés de l'OTAN en ce qui a trait à la défense non nucléaire pour avancer à grands pas et rendre ainsi utile l'examen du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires?

Mr. Meyer: Thank you, senator, for those kind words about the efforts of our NPT review conference delegation. As you said, it is not often that there is explicit recognition of the efforts of our diplomats in Parliament. We very much appreciate that vote of confidence.

In terms of the NATO review, you have remarked on the very forthright character of Mr. Axworthy's speech. Clearly, he was trying to draw the link between what was happening in New York in the NPT context and what should be happening at NATO in terms of the review. We are working actively with other like-minded states at NATO in terms of moving ahead. I would not want to misrepresent the situation. We continue to be very much in an uphill struggle here. There is a lot of resistance to some of the more far-reaching proposals that Mr. Axworthy outlined. Nevertheless, we are registering some progress.

One becomes a bit of an expert in communiqué deciphering when one works in the job that I do. I draw your attention to a reference in paragraph 55 of the Florence communiqué which talks about the need for a framework for an integrated report, prior to the conclusion of this report in December of this year. This is something we have been advocating for some time, without agreement. I think we saw a small victory in that communiqué endorsement. We cannot really have a substantive report until we begin to have an agreed framework for it.

Senator Roche: I also noted that paragraph. I took some hope that they will get serious about a full-scale review perhaps in December.

Ms Sinclair, I have two questions. First, I want to give my full support to —

The Chairman: We would like to have your question, Senator Roche. We only have 10 minutes left, and we have two other senators who wish to ask questions.

Senator Roche: Mr. Chairman, I am not taking any more time than any other member of this committee took. I will come to my question immediately.

I want to give my full support to the human security agenda for all the reasons you eloquently set out in the closing comment of your main intervention that this will make existing institutions work better. You mentioned the United Nations Security Council becoming more open than ever. We go off the Security Council very shortly. In what way will putting the human security agenda into the Security Council survive Canada's departure from the Security Council at the end of this year?

Ms Sinclair: We are already working to ensure that the agenda survives Canada. The idea, of course, is that we find new partners. As you may know, Norway is running for the Security Council. We are looking to hand this issue to other countries, such as Bangladesh, Mali and countries across both the north and south divide. We have a strategy for ensuring that people will not be able to breathe a sigh of relief when we are off the Security Council because the agenda will endure after us.

M. Meyer: Merci, sénateur, je vous remercie de ces bons mots au sujet des efforts que déploie notre délégation à la Conférence d'examen du TNP. Comme vous l'avez dit, il est rare que les efforts déployés par nos diplomates soient reconnus au Parlement. Nous sommes très sensibles à ce vote de confiance.

En ce qui a trait à la Conférence d'examen du TNP, vous avez fait remarquer à quel point le discours de M. Axworthy était très direct. Il a essayé de toute évidence d'établir le lien entre ce qui se passe à New York dans le contexte du TNP et ce qui devrait se produire à l'OTAN en ce qui a trait à l'examen. Nous collaborons activement avec d'autres pays aux vues similaires à l'OTAN pour ce qui est d'aller de l'avant. Je ne voudrais pas déformer la situation. Notre tâche continue d'être pénible. Il y a beaucoup de résistance à certaines des propositions ambitieuses qu'a exposées M. Axworthy. Néanmoins, nous faisons des progrès.

On devient un peu spécialiste du décryptage des communiqués lorsqu'on occupe un emploi comme le mien. J'attire votre attention sur un renvoi au paragraphe 55 du communiqué de Florence où il est question de la nécessité d'un cadre pour un rapport intégré, avant la conclusion de ce rapport en décembre de cette année. Il s'agit d'une chose que nous demandons depuis un certain temps sans qu'un accord ait été conclu. Je crois que nous avons vu une petite victoire dans l'engagement pris dans le communiqué. Nous ne pouvons vraiment avoir un rapport substantiel si nous ne nous entendons pas au départ sur un cadre de travail.

Le sénateur Roche: J'ai aussi remarqué ce paragraphe. Il m'a incité à espérer qu'ils deviendraient sérieux au sujet d'un examen exhaustif en décembre peut-être.

Madame Sinclair, j'ai deux questions. Premièrement, je tiens à prêter tout mon appui...

Le président: Nous aimerions que vous posiez votre question, sénateur Roche. Il ne nous reste plus que 10 minutes et deux autres sénateurs désirent poser des questions.

Le sénateur Roche: Monsieur le président, je ne prends pas plus de temps que certains autres membres de ce comité. Je vais en venir immédiatement à ma question.

Je tiens à prêter tout mon appui au programme d'action pour la sécurité humaine pour toutes les raisons que vous avez eloquemment données à la fin de votre intervention principale, à savoir que cela va permettre aux institutions existantes de mieux travailler. Vous avez dit que le Conseil de sécurité des Nations Unies devient plus ouvert que jamais. Très prochainement, le Canada n'en sera plus membre. De quelle façon l'intégration du programme d'action pour la sécurité humaine au Conseil de sécurité survivra-t-elle au départ du Canada à la fin de cette année?

Mme Sinclair: Nous déployons à l'heure actuelle des efforts pour que le programme survive au départ du Canada. L'idée, bien sûr, c'est de trouver de nouveaux partenaires. Comme vous le savez, la Norvège tente d'obtenir un siège au sein du Conseil de sécurité. Nous cherchons à confier ce dossier à d'autres pays, par exemple le Bangladesh, le Mali et des pays tant du Nord que du Sud. Nous avons adopté une stratégie qui fera en sorte que gens ne pourront pousser un soupir de soulagement lorsque le Canada

Senator Roche: You mentioned land mines as a prime example on the human security agenda, and I totally agree. Do you agree that one of the fundamental aspects of the success of the Ottawa land mines process was that there was a certain amalgam or coalition or cooperation between like-minded states and that the advanced wing of civil society was a key to that? Your comment was very interesting. You described this as dealing with a weapons system that had hitherto been considered absolutely essential, and yet we did away with it as a result of this. Do you think you can get nuclear weapons into this equation?

Ms Sinclair: The Ottawa process provides some interesting lessons to be learned.

Do not forget that with the Ottawa process we were able to get many of the countries that used weapons systems to agree to give up their systems. If we were able to get the nuclear weapons states to agree to that, we would have a process with some validity. We need to have the stakeholders in the process. We were able to do that on the land mines issue. That is why it was effective and why it had an impact.

[Translation]

Senator Prud'homme: Since I would eventually like to become a full member of this committee, I will not take advantage of Senator Stollery's kindness.

I did not wish to say anything, but merely to listen to the presentations and read the documents. However, I was a little disturbed by the comments of my colleague and good friend, Senator Pierre De Bané. Most likely I misunderstood him, but I want to be clear about what he actually said.

[English]

That is the fourth event I have attended with the Lebanese, who are rejoicing about the liberation of South Lebanon. The message is very clear to the minister that it is a hot debate and that we should be extremely careful in every single one of them.

I put to the minister, through you, first, the sensitivity of the community in Canada. Second, there is no doubt that these people were mercenaries. There is no doubt that some of them are already back. I keep in touch daily with the situation over there. Some have already returned for a three-month prison term. They have to think also of the reaction of the others who have seen them as mercenaries. Damage has been done, and if we are perceived as being more active there than we were in the last 52 years with regard to those who are rotting in Palestinian camps, the message could be misunderstood. Although Germany just announced that they would take 400 to release the pressure on Israel, I hope the message will not be misunderstood.

ne siègera plus au Conseil de sécurité parce que le programme nous survivra.

Le sénateur Roche: Vous avez mentionné les mines terrestres comme exemple de prédilection du programme d'action pour la sécurité humaine, et je suis tout à fait d'accord avec vous. Convenez-vous avec moi qu'un des aspects fondamentaux du succès de la campagne d'élimination des mines terrestres d'Ottawa a été cette coalition ou coopération entre des pays aux vues similaires et que l'aile avancée de la société civile en a été un des pivots? Votre observation était très intéressante. Vous avez dit qu'il s'agissait d'un système d'armes qui a été considéré jusqu'à maintenant tout à fait essentiel, et que pourtant avons pourtant abandonné. Croyez-vous pouvoir intégrer les armes nucléaires à cette équation?

Mme Sinclair: Nous tirons des leçons intéressantes de la campagne d'Ottawa.

N'oubliez pas que cette campagne nous a permis de convaincre un grand nombre de pays qui utilisaient des systèmes d'armes à y renoncer. Si nous parvenions à rallier à cette cause les États possédant des armes nucléaires, nous donnerions une certaine validité au processus. Nous devons y intégrer tous les partenaires. Nous y sommes parvenus avec la question des mines terrestres. C'est la raison pour laquelle ce fut une réussite et que la campagne a été efficace.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Comme je voudrais éventuellement participer à plein aux travaux de ce comité, je n'abuserai pas de la gentillesse du sénateur Stollery.

Je ne voulais pas parler mais écouter seulement, et lire vos documents. J'ai été un peu secoué par les propos de mon collègue et très bon ami, le sénateur Pierre De Bané. Probablement que j'ai mal compris, mais je veux être bien certain que je l'ai bien compris.

[Traduction]

C'est le quatrième événement auquel j'assiste avec les Libanais, qui se réjouissent de la libération du Liban-Sud. Le message pour le ministre est sans équivoque: il s'agit d'un débat passionné et nous devrions faire preuve d'une grande prudence.

Je signale au ministre, par votre entremise, tout d'abord, la sensibilité de la communauté au Canada. Deuxièmement, il n'y a aucun doute que ces personnes étaient des mercenaires et que certaines d'entre elles sont déjà de retour. Je me tiens quotidiennement au courant ours de la situation. Certains sont déjà retournés pour purger une peine de prison de trois mois. Ils doivent aussi penser à la réaction des autres qui les ont considérés comme mercenaires. Le mal est fait et si nous sommes perçus comme étant plus actifs là-bas que nous ne l'avons été au cours des 52 dernières années à l'égard de ceux qui pourrissent dans des camps palestiniens, le message pourrait être mal compris. Même si l'Allemagne vient tout juste d'annoncer qu'elle en prendrait 400 pour réduire la pression exercée sur Israël, j'espère que le message ne sera pas mal compris.

In any case, there was a letter sent to Minister Caplan dated March 23. At that time, no one knew there would be a withdrawal. She went very far. I will ensure that we live up to that very clear letter.

Remember that some of these people were in charge of jails and torture. Every single one of them must be scrutinized. Even though I am very close to the Lebanese community, I will scrutinize every one of them because it is extremely dangerous for the community in Canada. It is very dangerous to exert too much effort with the rest of the people of South Lebanon who have suffered and are now rebuilding. They are making miracles every day. It is hard to believe, but I believe it because I know their way of doing things. They can kill in the morning and kiss at night. It is quite unusual.

I do not say that to disagree with Senator De Bané but to complete his message.

Senator Corbin: The WTO in Seattle and Geneva and the OAS in Windsor are examples of situations where we now have police exercises. I was glad to hear the Prime Minister say that we have to listen to the people who are protesting. In Seattle, the delegates and the people who accompanied you missed something, in spite of your broad consultation with Canadians generally. There is a real concern, and I think the European press reflects that much better than the press does here in Canada for, in my opinion, obvious reasons. It depends upon who owns the press.

I hope that we will not hear people such as Thomas d'Aquino speaking on the CBC from Seattle saying, "We know that rabble. They were here and they were there at other meetings." The people who are taking part in these events are trying to deliver a message. I do not know to what extent that message was picked up in your Canadian consultations, but they are very real concerns. I share many of them. People are worried about a number of things and governments seem to be taking a back seat to them.

People are worried about simple things like labelling GMOs. We refuse to do that in Canada. You know about genetically modified incidents in Europe. You know what their trade position is with respect to that issue. You know the concerns in the Third World about having genetically modified seed imposed on them after we stole their seed stocks.

If you are not more attentive, regardless of the number of police and militia you bring in, you will get more of these protests. We will have a situation that will balloon into something not unlike the anti-nuclear protests of the 1950s. I wish you would listen to these people because they are my people. They are spokespeople for home-grown concerns, people who do not have a loud public voice, who do not belong to the elite. I was somewhat satisfied to hear the Prime Minister of Canada say at Windsor the other day that we have to listen more closely to what these people are trying to tell us. As a parliamentarian, I share that concern.

De toute façon, une lettre datée du 23 mars a été envoyée à la ministre Caplan. Personne alors ne savait qu'il y aurait un retrait. Elle est allée très loin. Je vais m'assurer que nous respectons le contenu de cette lettre très claire.

Rappelez-vous que certaines de ces personnes étaient responsables des prisons et de la torture. Chacune d'entre elles doit être assujettie à un examen minutieux. Même si je suis très proche de la communauté libanaise, je vais examiner minutieusement le cas de chacun d'entre eux étant donné le très grand danger que cela représente pour la communauté au Canada. Il est très dangereux de se donner trop de mal avec le reste de la population du Liban-Sud qui a souffert et qui s'affaire à la reconstruction du pays. Ils font des miracles tous les jours. C'est difficile à croire, mais je le crois parce que je sais comment ils font les choses. Ils peuvent tuer le matin et aimer le soir. C'est tout à fait inhabituel.

Je ne dis pas cela pour contredire le sénateur De Bané, mais je veux achever son message.

Le sénateur Corbin: L'OMC à Seattle et à Genève et l'OEA à Windsor sont des exemples de situations où les forces policières interviennent maintenant. J'ai été heureux d'entendre le premier ministre dire que nous devons écouter les protestataires. À Seattle, les délégués et les gens qui vous accompagnaient sont passés à côté de quelque chose, en dépit des vastes consultations auprès des Canadiens. Il y vraiment un problème et je crois que la presse européenne en rend beaucoup mieux compte que la presse canadienne et ce, pour des raisons évidentes. Cela dépend de qui est propriétaire de la presse.

J'espère que nous n'entendrons pas des gens comme Thomas d'Aquino sur les ondes de Radio-Canada à partir de Seattle qui a dit: «Nous connaissons ces agitateurs. Ils étaient ici et ils étaient là à d'autres occasions.» Les gens qui participent à ces événements essaient de livrer un message. Je ne sais pas dans quelle mesure vous l'avez compris dans le cadre de vos vastes consultations avec les Canadiens, mais ce sont de véritables sujets de préoccupations et j'en partage un grand nombre. Les gens s'inquiètent d'un certain nombre de choses et les gouvernements semblent les reléguer au second plan.

Les gens s'inquiètent de choses aussi simples que l'étiquetage des OGM. Nous refusons de faire cela au Canada. Vous êtes au courant d'incidents relatifs à des organismes génétiquement modifiés en Europe. Vous connaissez leur position commerciale à cet égard. Vous savez que les pays du Tiers Monde s'inquiètent de ce qu'on leur impose des semences génétiquement modifiées après avoir été dépouillés de leurs stocks de semences.

Si nous n'êtes pas plus attentif, peu importe le nombre de policiers et de miliciens que vous faites intervenir, ces protestations prendront de l'ampleur. Nous nous retrouverons dans une situation qui explosera comme dans le cas des démonstrations antinucléaires des années 50. J'aimerais que vous écoutiez ces gens parce que ce sont ceux que je représente. Ils sont les porte-voix des problèmes nationaux, des gens qui n'ont pas souvent l'occasion de s'exprimer, qui n'appartiennent pas à l'élite. J'étais quelque peu satisfait d'entendre le premier ministre du Canada dire, l'autre jour, à Windsor que nous devons prêter une

Ms McCallion: Senator, I was the past chair of the FTAA exercise that was terminated in Toronto last November, two weeks before Seattle. We were lucky that we were before Seattle. I should like to take the opportunity to reassure you that this was one of the more successful meetings for engagement and genuine dialogue with the people concerned. We met with representatives of most of the NGOs in Canada and in the hemisphere. One large group had amassed a lot of support throughout the hemisphere. Twenty-two ministers showed up for a dialogue with them at a public forum. The press was invited and had a conference thereafter.

It is a very tricky exercise. We spent months trying to get it going. There are always people who wish to be seen on the national news fighting in the street rather than having a genuine dialogue. That is just the nature of the exercise. I can assure you that we are making efforts. However, it is a sensitive business. We have obviously not solved the problem, but I did not want it to go unnoticed that we had one success.

We need to work harder at it, I am sure.

Senator Corbin: I was not being critical. I want you to be ultra-sensitive to those concerns.

Ms McCallion: I am trying to reassure you that we are, senator.

Senator Corbin: Generally, I am satisfied with the way you work.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf, I wish to thank our witnesses. This has been a very interesting meeting.

The committee adjourned.

oreille plus attentive à ce que ces personnes essaient de nous dire. En tant que parlementaire, je suis d'accord sur ce point.

Mme McCallion: Sénateur, j'ai présidé la dernière réunion ministérielle dans le cadre du processus de la ZLEA qui s'est terminé à Toronto en novembre dernier, deux semaines avant le sommet de Seattle. Nous avons eu de la chance de tenir cette réunion avant les événements de Seattle. J'aimerais profiter de l'occasion pour vous dire que cette réunion a été l'une des plus réussies en ce qui a trait à l'engagement et au véritable dialogue avec les personnes visées. Nous avons rencontré des représentants de la plupart des ONG au Canada et de l'hémisphère. Un groupe important d'entre eux s'est acquis de nombreux appuis à l'échelle de l'hémisphère. Vingt-deux ministres sont venus dialoguer avec eux dans le cadre d'une tribune publique. Les médias ont été invités et ont eu une conférence par la suite.

C'est un exercice très difficile. Nous avons passé des mois à essayer de la mettre en marche. Il y a toujours des gens qui veulent être vus aux nouvelles nationales alors qu'ils se battent dans la rue plutôt que d'amorcer un véritable dialogue. Il s'agit simplement de la nature de l'exercice. Je peux vous assurer que nous faisons des efforts. Cependant, la question est délicate. Il est évident que nous n'avons pas réglé le problème, mais je voulais que vous soyez mis au courant de cette réussite.

Nous devons redoubler nos efforts, j'en suis convaincue.

Le sénateur Corbin: Il ne s'agissait pas là de critiques. Je veux que vous soyez très sensibles à ces problèmes.

Mme McCallion: J'essaie de vous convaincre que nous le sommes, sénateur.

Le sénateur Corbin: En général, je suis satisfait de votre travail.

Le président: Honorables sénateurs, je tiens à remercier nos témoins en votre nom. Cette séance a été très intéressante.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mrs. Kathryn E. McCallion, Assistant Deputy Minister,
Corporate Services, Passport, and Consular Affairs;

Mr. Paul Meyer, Director General, International Security
Bureau;

Mrs. Jill Sinclair, Director General, Global and Human Issues
Bureau;

Mr. William Crosbie, Acting Director General, Trade and
Policy II — Services, Investment and Intellectual Property
Bureau;

Mr. David Karsgaard, Director, Economic Relations with
Developing Countries Division.

Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

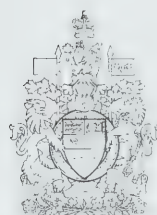
Mme Kathryn E. McCallion, sous-ministre adjoint, Affaires
ministériels, Passeport et Affaires consulaires;

M. Paul Meyer, Directeur général, Direction générale de la
sécurité internationale;

Mme Jill Sinclair, directrice générale, Direction générale des
Enjeux humains et mondiaux;

M. William Crosbie, directeur général intérimaire, Direction
générale de la politique commerciale II — Services,
investissement et propriété intellectuelle;

M. David Karsgaard, Directeur, Direction des relations
économiques avec les pays en voie de développement.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable PETER STOLLERY

Président:
L'honorable PETER STOLLERY

Wednesday, June 7, 2000

Le mercredi 7 juin 2000

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Second meeting on:

The examination and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters

Deuxième réunion concernant:

L'examen, pour en faire rapport, des faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter Stollery, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, P.C.	Grafstein
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, P.C.	Taylor

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, c.p.	Grafstein
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Pearson
De Bané, c.p.	Taylor

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday 7 June 2000

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:30 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Grafstein, Stollery and Taylor (7).

Other senators present: The Honourable senators Prud'homme, P.C., Roche and Spivak (3).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Gerald Schmitz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Jim Wright, Director General, Central, East and Southern Europe Bureau;

Mrs. Ann Collins, Director, Eastern Europe Division;

Mr. Robert Brooks, Deputy Director, Eastern Europe Division (Belarus, Caucasus, Central Asia, Moldova and Ukraine).

The committee resumed consideration of the Order of Reference to examine and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters (*See committee proceeding of May 17, 2000, issue No. 8*).

Mr. Wright made a statement and together with the other witnesses answered questions.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2000

(22)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Grafstein, Stollery et Taylor (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p., Roche et Spivak (3).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Gerald Schmitz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Jim Wright, directeur général, Direction générale de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud;

Mme Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est;

M. Robert Brooks, directeur adjoint, Direction de l'Europe de l'Est (Asie centrale, Bélarus, Caucase, Moldavie et Ukraine).

Conformément à son ordre de renvoi, le comité reprend l'examen, pour en faire rapport, des faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes (*le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n^o 8 du 17 mai 2000 des délibérations du comité*).

M. Wright fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:30 p.m. to examine and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the second meeting on our new mandate. Today's meeting is on Ukraine, and I would like to extend our welcome to the ambassador of Ukraine, who has come to hear our proceedings today.

I should like to call on Mr. James Wright, who is well known to us on the committee. Please proceed.

Mr. James Wright, Director General, Central, East and Southern Europe Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Mr. Chairman, the last time I had the honour to appear before this committee, I spoke about Russia. Today I have the opportunity to speak about Ukraine. While some people still tend to look at Ukraine through the prism of Russia, the problems and challenges that this country of 50 million people face are uniquely Ukrainian, as are many of the solutions. It is a fully independent state, struggling with new-found autonomy, trying to achieve its European ambitions and trying to balance its future with its past.

[*Translation*]

There are many experts on Ukraine, and all of them, Ukrainians included, are frustrated by the slow pace of transition to a pluralistic society and a market economy.

[*English*]

We need to keep a perspective, however. On the eve of independence in 1991, Ukrainians had no single view of themselves and their place in the world. The west of the country spoke Ukrainian and looked to the West. The east and south, and the major cities, tended to speak Russian and looked to Moscow. Even now, over half the country and over half the capital of Kiev considers Russian its mother tongue.

On the eve of independence in 1991, there was no history of democracy in Ukraine. It spent 70 years under the yoke of communism, and most of the preceding millennium as part of the Russian, Polish and/or Austro-Hungarian empires. None of these empires had a functioning democracy, none were interested in the views from the colonies, and certainly none had much interest in Ukraine beyond what they could take.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner, pour en faire rapport, les faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, il s'agit aujourd'hui de la deuxième séance consacrée à notre nouveau mandat. La réunion d'aujourd'hui porte sur l'Ukraine et je tiens à souhaiter la bienvenue à l'ambassadeur d'Ukraine, qui est venu entendre nos délibérations aujourd'hui.

Je vais maintenant demander à M. James Wright, que nous connaissons bien au comité, de prendre la parole. Je vous en prie.

M. James Wright, directeur général, Direction générale de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Monsieur le président, la dernière fois que j'ai eu l'honneur de m'adresser à ce comité, j'ai parlé de la Russie. Aujourd'hui, j'ai l'occasion d'échanger des propos au sujet de l'Ukraine. Bien que certains aient encore tendance à regarder l'Ukraine à travers le prisme de la Russie, les problèmes et défis auxquels est confronté ce pays de 50 millions d'habitants sont éminemment ukrainiens — comme beaucoup de leurs solutions. L'Ukraine est un pays complètement indépendant, aux prises avec une économie fraîchement acquise, qui essaie de réaliser ses ambitions européennes en tentant d'équilibrer son avenir et son passé.

[*Français*]

Les experts en la matière sont légion, et tous, y compris les Ukrainiens, sont frustrés par la lenteur de la transition vers une société pluraliste et une économie de marché.

[*Traduction*]

Nous devons toutefois considérer la situation dans son contexte. À la veille de l'indépendance, en 1991, les Ukrainiens n'avaient aucune vision de leur identité et de leur place dans le monde. Les habitants de la partie occidentale du pays parlaient l'ukrainien et leurs regards étaient dirigés vers l'Ouest. Les Ukrainiens de l'Est, du Sud et des grandes villes avaient tendance à parler le russe et à tourner leurs yeux vers Moscou. Même aujourd'hui, plus de la moitié des Ukrainiens et plus de 50 p. 100 des habitants de la capitale, Kiev, considèrent le russe comme leur langue maternelle.

À l'aube de l'indépendance, en 1991, il n'existait aucune tradition démocratique en Ukraine, après 70 années passées sous le joug communiste, et la majeure partie du millénaire précédent comme partie intégrante des empires russe, polonais ou austro-hongrois. Aucun de ces empires n'était doté d'une démocratie fonctionnelle — aucun ne s'intéressait aux opinions des colonies et, assurément, aucune ne prêtait beaucoup attention à l'Ukraine au-delà de ce qu'il pouvait en tirer.

On the eve of independence in 1991, Ukraine had virtually no government. The state structures inherited from the Soviet Union served to administer Moscow's orders. They had no capacity to develop policies or to assess policy options, and they had none of the machinery needed to manage a modern economy — things we take for granted. Ukraine had to learn the basic skills from the ground floor.

[Translation]

It is essential to take into account Ukraine's inheritance. Unlike Poland, often used as a stalking-horse to measure Ukraine's progress, Ukraine was inside the Soviet Union, it was collectivized with negative consequences, and it had no history of private markets. Its industry was shaped to supply Soviet factories, and its agriculture was developed to feed the other Soviet republics. Where Poland often had only to restore what was lost, Ukraine had to create new structures.

[English]

At independence in 1991, Ukraine struck out on its own to build a new state. The clear priorities in building independence were to establish a constitution, to develop good relations with its neighbours, and to find a peaceful solution to the difficult problem of the division of the Black Sea fleet and the basing of the Russian elements.

These priorities made good sense from Ukraine's perspective. By 1994, power was passed peacefully from one elected leader to another elected leader, something that had never happened before in Ukraine. On June 28, 1996, Ukraine adopted a new constitution. By 1998, Ukrainian leaders had worked out agreements with their neighbours to secure their external borders, including a compromise on the thorny issue of the Black Sea fleet.

[Translation]

Progress in other areas has been disappointing. In 1991, Ukraine embraced independence and declared a commitment to democracy and the creation of a market economy. Canada and others welcomed this choice and committed time, money and effort to help Ukraine attain their self-professed goals. Ukraine's ambitions remain unchanged, but the delays in introducing a meaningful reform has hurt Ukraine, and by extension the people of Ukraine.

[English]

The Ukrainian economy provides ample evidence of the problem. It collapsed in 1991 and it endured nine straight years of contraction that has brought the economy to one-third of its pre-independence level. Its industry has faltered and agriculture has failed. Once the bread basket of the world, Ukraine is today a net importer of food and pools of investment capital have gone elsewhere. Since 1991, Ukraine has been able to attract some U.S. \$2.5 billion in foreign direct investment. This compares to

Toujours à la veille de l'indépendance, l'Ukraine était pratiquement dépourvue de gouvernement. Les structures étatiques héritées de l'Union soviétique servaient à exécuter les ordres de Moscou. Elles n'étaient pas en mesure d'élaborer des politiques ni d'évaluer des options stratégiques, et ne disposaient d'aucun des mécanismes nécessaires pour gérer une économie moderne, choses que nous tenons pour acquises. L'Ukraine a dû acquérir les capacités de base.

[Français]

Il est essentiel de tenir compte de l'héritage de l'Ukraine. Contrairement à la Pologne, qui sert souvent de repère pour mesurer les progrès de l'Ukraine, cette dernière était intégrée à l'Union soviétique, étatisée et subissant les effets négatifs de la collectivisation, sans avoir fait l'expérience des marchés privés. Son industrie était façonnée de manière à alimenter les usines soviétiques, et son agriculture exploitée pour nourrir les habitants des autres républiques de l'Union. Alors que la Pologne n'avait souvent qu'à rétablir ce qui avait été perdu, l'Ukraine devait créer de nouvelles structures.

[Traduction]

Lors de l'indépendance en 1991, l'Ukraine a commencé à voler de ses propres ailes en vue de construire un nouvel État. Pour ce faire, les priorités explicites étaient d'établir une constitution, de nouer de bonnes relations avec ses voisins et de trouver une solution pacifique au problème délicat du partage de la flotte de la mer Noire et du stationnement des éléments russes.

Ces priorités étaient logiques du point de vue de l'Ukraine. En 1994, le pouvoir est passé pacifiquement d'un leader élu à un autre, événement sans précédent en Ukraine. Le 28 juin 1996, l'Ukraine a adopté une nouvelle Constitution. Dès 1998, les dirigeants ukrainiens avaient conclu des accords avec leurs voisins pour protéger leurs frontières, notamment trouver un compromis sur la question épineuse de la flotte de la mer Noire.

[Français]

Les résultats obtenus dans d'autres domaines ont été décevants. En 1991, l'Ukraine a choisi l'indépendance et déclaré son engagement à l'égard de la démocratie et de la création d'une économie de marché. Le Canada et d'autres pays ont accueilli favorablement ce choix et consacré du temps, de l'argent ainsi que des efforts pour aider l'Ukraine à atteindre ses objectifs autoproclamés. Les ambitions de l'Ukraine demeurent inchangées, mais les retards dans la mise en oeuvre d'une réforme constructive ont fait du tort au pays et, par extension, aux Ukrainiens.

[Traduction]

L'état de l'économie ukrainienne illustre amplement le problème. L'économie s'est effondrée en 1991, puis a subi pendant neuf années consécutives des contractions qui l'ont réduite au tiers de son niveau d'avant l'indépendance. L'industrie de l'Ukraine s'est affaiblie, et son agriculture a connu un déficit. Naguère le grenier du monde, le pays est aujourd'hui importateur net de denrées alimentaires et les capitaux ont cherché refuge ailleurs. Depuis 1991, l'Ukraine n'a été en mesure d'attirer

approximately U.S. \$15 billion in Poland and U.S. \$16.5 billion in Hungary.

The reasons for Ukraine's economic malaise are well known, and we have made repeated interventions with the Ukrainian leadership on the list of key problems. Ukraine needs fair and transparent rules, an equitable and predictable tax system, a legal system that can enforce contracts, and the creation of a culture that welcomes foreign businesses as partners.

It is important to remind ourselves that the Ukrainian leadership have repeatedly committed themselves to the reform program and have developed plans and programs for reform; however, they have not always delivered on their priorities.

The consequence is the extreme difficulty that Ukraine has experienced with the IMF and, to a lesser extent, with other financial institutions. Although Ukraine signed an extended fund facility with the IMF in August 1998, this has been suspended since September 1999 over concerns about Ukraine's performance in reaching key benchmarks.

More recently, concerns over how Ukraine handled IMF funds have delayed a resumption of support. We hope, of course, that these delays are temporary and will be overcome soon. In turn, commercial banks and official credit agencies such as the EDC are cautious on their lending to Ukrainians. Despite best efforts and a U.S. \$20 million line of credit, the EDC has been unable to bring to a conclusion any lending for the past five years. Ukraine's internal procedures for utilizing the credit have been the main reason.

[Translation]

Another consequence of the economic malaise is that Ukraine's relations with Russia have become increasingly more complex and difficult. Ukraine's mounting energy debts in particular give Russia leverage that it would not otherwise enjoy, while the unfriendly investment climate makes it improbable for Ukraine to resist Russian commercial interest. This relationship bears careful attention in the future.

[English]

Despite the difficulties of the economy, Ukraine has made genuine progress on its "multivector foreign policy." Ukraine is a nuclear-weapons-free state, having voluntarily surrendered the nuclear weapons inherited from the Soviet Union, an accomplishment that does not always gets the recognition it deserves.

Ukraine is seeking an equilibrium between strategic relations with neighbour Russia, its partner the United States, and what it hopes will be its future home, the European Union. The principal milestones on this road include an historic agreement with Russia recognizing Ukraine's independence and territorial boundaries, a partnership and cooperation agreement with the European Union,

qu'environ 2,5 milliards de dollars U.S. en investissement étranger direct, par rapport à 15 milliards de dollars U.S. dans le cas de la Pologne et 16,5 milliards de dollars U.S. dans celui de la Hongrie.

Les raisons du malaise économique qui règne en Ukraine sont notoires, et nous avons discuté à plusieurs reprises avec les leaders ukrainiens de la liste des problèmes majeurs. L'Ukraine a besoin de règles équitables et transparentes, d'un système fiscal impartial et prévisible, d'un appareil judiciaire permettant de faire exécuter les contrats et de créer une culture qui accueille les entreprises étrangères comme partenaires.

Il importe de se rappeler que les dirigeants ukrainiens se sont engagés maintes fois à réaliser le programme de réforme. Ils ont élaboré des plans et des programmes mais, dans l'ensemble, ils n'ont pas atteint les objectifs prioritaires qu'ils s'étaient fixés.

Les relations extrêmement malaisées entre l'Ukraine et le FMI et, dans une moindre mesure, les autres institutions financières internationales en sont la conséquence. Bien que l'Ukraine ait signé un Mécanisme élargi de crédit avec le FMI en août 1998, l'application de cet instrument est suspendu depuis septembre 1999 en raison de l'inquiétude suscitée par les résultats de l'Ukraine quant à la réalisation des objectifs clés.

Ces derniers temps, les préoccupations concernant la manière dont l'Ukraine avait utilisé les fonds du FMI ont retardé la reprise des activités d'aide. Nous espérons évidemment que cette situation est provisoire et pourra être réglée rapidement. À leur tour, les banques commerciales et les agences officielles d'évaluation du crédit, comme la SEE, prennent des précautions avant d'accorder des prêts aux Ukrainiens. Malgré tous ses efforts et une ligne de crédit de 20 millions de dollars U.S., la SEE n'a pu consentir aucun prêt au cours des cinq dernières années, en raison surtout des modalités internes établies par l'Ukraine pour l'utilisation des crédits.

[Français]

Le malaise économique s'est également traduit par des relations de plus en plus complexes et tendues entre l'Ukraine et la Russie. L'accumulation de la dette énergétique de l'Ukraine, en particulier, donne à la Russie un avantage dont elle ne jouirait pas sans cela, tandis que le climat peu propice à l'investissement réduit les chances de l'Ukraine de pouvoir résister à l'intérêt commercial de sa voisine. Ces relations méritent d'être étudiées en profondeur à l'avenir.

[Traduction]

Malgré les difficultés de son économie, l'Ukraine a réellement progressé dans la mise en oeuvre de sa «politique étrangère multivectorielle». L'Ukraine est un État non doté de l'arme nucléaire, ayant volontairement renoncé aux armes léguées par l'Union soviétique, exploit qui n'est pas toujours reconnu comme il le devrait.

L'Ukraine cherche à atteindre un équilibre entre les relations stratégiques avec sa voisine, la Russie, son nouveau partenaire, les États-Unis, et l'Union européenne qui, espère-t-elle, deviendra sa future famille. Les grands jalons sur cette voie comportent un accord historique avec la Russie, qui reconnaît l'indépendance et les frontières territoriales de l'Ukraine, un accord de partenariat et

and a distinctive relationship with NATO. Ukraine is currently a member of the UN Security Council for the term 2000-2001 and a signatory of the Ottawa treaty banning antipersonnel land mines.

We look forward to early ratification of the Ottawa treaty by Kiev.

[Translation]

Ukraine remains an important partner for Canada, and we have made extensive efforts to support Ukraine in its efforts to build independence and make the transition to a market-based democracy. We were the first Western country to recognize Ukraine. Senators will recall the G-7 Conference on Ukraine's Economic Future that Canada organized and hosted in Winnipeg during our presidency of the G-7.

This was President Kuchma's very first trip abroad as Head of State. And senators will recall that in January 1999, the Prime Minister along with then International Trade Minister Marchi visited Ukraine with a business delegation of some 150 companies.

The Prime Minister delivered a very clear message: Ukraine's future is tied to reform of its economy. While Canadians want to help Ukraine prosper, only through reform can Ukraine create an environment that will attract and keep investors and business people.

[English]

These are the high points in a very extensive program of high-level visits that have built a strong bond between our two countries. Next week, Minister Axworthy is hosting Ukrainian Foreign Minister Borys Tarasiuk on an official visit to Winnipeg and Ottawa.

Senator, you have agreed to meet with Mr. Tarasiuk, and I understand committee members are invited to join you for that session.

Canada has sought to help Ukraine in more tangible ways, as well. At more than \$20 million a year, our technical assistance program seeks to build the key competencies in Ukraine to sustain reform and democracy. To date, more than \$200 million has been expended on programs aimed at core objectives. These include supporting the transition to a market economy, promoting democratic development and increasing Canadian trade and investment.

Allow me to give several examples of the many ways in which our technical expertise has assisted Ukraine. Canada has made significant contributions to improving nuclear safety in Ukraine, both at Chernobyl and more generally.

[Translation]

Through our support for the Science and Technology Centre in Ukraine, we have worked to refocus scientists previously engaged

de coopération avec l'Union européenne, ainsi que l'établissement de liens particuliers avec l'OTAN. À l'heure actuelle, l'Ukraine siège en qualité de membre au Conseil de sécurité des Nations Unies pour le mandat de 2000-2001, et elle est un des signataires de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines terrestres antipersonnel.

Nous espérons que Kiev ratifiera prochainement le traité d'Ottawa.

[Français]

L'Ukraine demeure un partenaire important du Canada, qui a déployé des efforts considérables pour soutenir l'Ukraine à devenir indépendante et à effectuer la transition vers une démocratie dotée d'une économie de marché. Nous avons été le premier pays occidental à reconnaître l'Ukraine. Les sénateurs se rappelleront la Conférence du G-7 sur l'avenir économique de l'Ukraine, que le Canada a organisée et reçue à Winnipeg pendant qu'il assurait la présidence du G-7.

Il s'agissait du premier voyage à l'étranger du président Kuchma en tant que chef d'État. Les sénateurs se souviendront également qu'en janvier 1999, le premier ministre ainsi que le ministre du Commerce international de l'époque, M. Marchi, ont visité l'Ukraine avec une délégation commerciale représentant quelque 150 entreprises.

Le premier ministre avait été très clair: l'avenir de l'Ukraine est lié à la réforme de son économie. Les Canadiens souhaitent contribuer à la prospérité de l'Ukraine, mais c'est seulement par la voie des réformes que l'Ukraine pourra créer un climat propice aux investisseurs et aux gens d'affaires.

[Traduction]

Tels sont les moments forts d'un vaste programme de visites de haut niveau qui ont permis d'établir des liens très solides entre nos deux pays. La semaine prochaine, le ministre Axworthy accueillera le ministre des Affaires étrangères ukrainien, Borys Tarasiuk, en visite officielle à Winnipeg et à Ottawa.

Sénateur, vous avez accepté de rencontrer M. Tarasiuk et je crois savoir que des membres du comité ont été invités à se joindre à vous.

Le Canada a également cherché à aider l'Ukraine de façon plus concrète. Notre programme d'assistance technique, d'une valeur annuelle de plus de 20 millions de dollars, vise à renforcer les compétences essentielles en Ukraine afin d'assurer la pérennité des réformes et de la démocratie. Jusqu'à présent, plus de 200 millions de dollars ont été consacrés au programme visant les objectifs de base, c'est-à-dire appuyer la transition vers une économie de marché, promouvoir la démocratisation et intensifier le commerce et l'investissement canadiens.

Permettez-moi de vous donner des exemples de l'assistance technique offerte à l'Ukraine. Le Canada a largement contribué à l'amélioration de la sécurité nucléaire en Ukraine, à la fois à Tchernobyl et de façon générale.

[Français]

Notre soutien au Centre des sciences et de la technologie de l'Ukraine a consisté à faire en sorte que les scientifiques qui

in designing weapons of mass destruction away from the military and towards civilian projects.

[English]

Agriculture is central to the essence of Ukraine, and strengthening and improving this sector is critical to the future of the country. Canada has been able to find areas where we can help out. For example, the Saskatchewan Trade and Economic Partnership, STEP, are doing good work in cattle forage and seed production. In partnership with the International Finance Corporation, an agency of the World Bank, we are working on the critical issue of privatization of agricultural land. Through the Policy Advice for Reform project, or PAR, practical advice on food inspection, community pastures and other issues has been delivered.

There are other initiatives as well. Ukraine is the largest recipient of support from Canada's Military Technical Assistance Program, MTAP, building language skills, peacekeeping abilities and civilian control of the military. We are partners with Ukraine, for example, in our peacekeeping efforts in both Bosnia and Kosovo.

[Translation]

Canada provided over U.S. \$50 million to Ukraine early in their independence through Canada Account Export Financing.

[English]

The Legislative Cooperation Project has contributed to the development of the Ukrainian Parliament, the Rada, as an effective legislature. Senator Andreychuk has been particularly active in supporting this program.

Likewise, we have played a leadership role in training Ukrainian judges based on our own judicial system.

[Translation]

Canada has taken on a special role in the G-7/G-8 and other international fora on Ukraine's behalf, and has provided extensive assistance for the after-effects of the Chernobyl disaster.

[English]

We have served as the NATO contact mission in Kiev to encourage and support the development of Ukraine's distinctive relationship with the alliance.

[Translation]

Canadian security policy rests heavily on the maintenance of peace and stability in Europe, and accepts as a given that an independent, politically and economically stable Ukraine is key to stability in Europe. We strongly support Ukraine's integration into the Euro-Atlantic security structures, especially the OSCE, and the development of Ukraine's distinctive relationship with NATO.

travaillaient jusque là à la conception d'armes de destruction massive abandonnent les projets militaires pour se consacrer à des projets civils.

[Traduction]

L'agriculture est au cœur de la réalité ukrainienne, et le renforcement ainsi que l'amélioration de ce secteur revêtent une importance capitale pour l'avenir du pays. Le Canada a su trouver des domaines où il peut apporter une aide. Par exemple, le Saskatchewan Trade and Economic Partnership (STEP) fait un excellent travail dans le secteur de la production de fourrages et de semences. En partenariat avec la Société financière internationale, une agence de la Banque mondiale, nous travaillons sur le dossier essentiel de la privatisation des terres agricoles. Enfin, par l'entremise du projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme, des conseils pratiques ont été fournis au sujet de l'inspection des aliments, des pâturages collectifs et d'autres questions.

Nous avons également lancé d'autres initiatives. L'Ukraine est le principal bénéficiaire du Programme canadien d'aide à l'instruction militaire qui comporte l'acquisition de compétences linguistiques, de capacités de maintien de la paix et de contrôle civil des militaires. Par exemple, nous travaillons en partenariat avec l'Ukraine dans nos efforts de maintien de la paix en Bosnie et au Kosovo.

[Français]

Le Canada a fourni plus de 50 millions de dollars U.S. à l'Ukraine peu après l'accession de ce pays à l'indépendance, par le biais du Programme de financement à l'exportation du Compte du Canada.

[Traduction]

Le Projet de coopération en matière de législation a contribué à la création du Parlement ukrainien, la Rada, qui est devenu une assemblée efficace. Le sénateur Andreychuk a contribué de façon très dynamique à ce programme.

De même, nous avons joué un rôle de premier plan en donnant aux juges ukrainiens une formation inspirée de notre propre système juridique.

[Français]

Le Canada a assumé un rôle particulier au G-7/G-8 et dans d'autres tribunes internationales au nom de l'Ukraine et a fourni une aide considérable à la suite de la catastrophe de Tchernobyl.

[Traduction]

Nous avons rempli le rôle de mission de contact de l'OTAN à Kiev pour encourager et soutenir la création d'un partenariat entre l'Ukraine et l'Alliance.

[Français]

La politique canadienne en matière de sécurité repose dans une large mesure sur le maintien de la paix et de la stabilité en Europe et suppose au départ que l'indépendance et la stabilité politique et économique de l'Ukraine sont essentiels à la stabilité en Europe de l'Est. Nous appuyons fortement l'intégration de l'Ukraine aux structures de sécurité euro-atlantique, en particulier à l'OSCE, et l'établissement de liens particuliers entre l'Ukraine et l'OTAN.

Canadian economic policy rests heavily on creating jobs and prosperity through international business. Ukraine has tremendous needs for goods and services, technology and investment to rebuild itself. Canadian businesses were quick to enter Ukraine to pursue these opportunities. These companies are more realistic today about the challenges of doing business in Ukraine. They nevertheless remain active seeking to make their various business ventures successful.

[English]

Canadian foreign policy also seeks to promote Canadian values abroad and to generate awareness of Canada and what we stand for. Ukraine has been a willing audience for these messages, in part because of the favourable impression of Canada as a home to more than 1 million people who trace their roots to Ukraine. Ukraine's choice of democracy within a market economy reflects Canadian core values.

We have created two specific bodies to help us in some of our work on Ukraine. Minister Axworthy's advisory council was established in 1996 to provide advice to the minister on Ukraine. The Ukrainian Canadian Congress coordinates the community representation.

On commercial files, we have established the Intergovernmental Economic Commission, which meets yearly to discuss business issues and problems. This has proven effective in coordinating Canadian business input on the various economic files. The next meeting of the IEC will be in Ottawa on October 23 of this year.

The re-election of President Kuchma in November and the appointment of Prime Minister Yushenko in December offered hope for meaningful economic reform. We were impressed by the changes in President Kuchma's inauguration speech, as well as in the Yushenko government's action program. We strongly supported Prime Minister Yushenko, the most reform-minded prime minister Ukraine has had for many years. We look forward to early progress in translating these important promises into real achievement.

As a first priority since returning to office, President Kuchma has led his country into a debate on constitutional reform, in an effort to address his long-standing concerns over difficulty in working with the Ukrainian parliament. In our view, this comes with some costs, such as delays to the economic reform package, something which we think Ukraine cannot afford.

[Translation]

We believe that the key to Ukraine's prosperity, its integration in the world economy, and its ability to obtain credits from international financial institutions and to attract foreign investments lies in carrying out serious economic reforms going

La politique économique du Canada repose largement sur la création d'emplois et la prospérité grâce au commerce international. L'Ukraine a d'énormes besoins en matière de biens et de services, de technologie et d'investissement afin de mener à bien sa reconstruction. Les entreprises canadiennes n'ont pas hésité à se rendre rapidement en Ukraine pour y trouver des débouchés. Ces sociétés comprennent mieux aujourd'hui les difficultés de faire des affaires en Ukraine. Elles n'en continuent pas moins de chercher à réussir dans leurs diverses entreprises.

[Traduction]

La politique étrangère du Canada vise également à promouvoir les valeurs canadiennes à l'étranger et à faire connaître le Canada et ce qu'il représente. L'Ukraine a été un auditoire bien disposé, en raison notamment de l'impression favorable à l'égard du Canada, où habitent plus d'un million de personnes d'origine ukrainienne. Le fait que l'Ukraine a pris le parti de la démocratie dans une économie de marché reflète les valeurs fondamentales du Canada.

Nous avons créé deux organes précis chargés de nous épauler dans notre travail en faveur de l'Ukraine. Le conseil consultatif du ministre a été créé en 1996 dans le but de fournir au ministre Axworthy des conseils au sujet de l'Ukraine. Le Congrès ukrainien canadien coordonne la représentation des membres de sa communauté.

Pour les questions commerciales, nous avons créé une commission économique intergouvernementale qui se réunit régulièrement pour examiner des dossiers et des problèmes intéressant le commerce. Cela s'est avéré efficace pour la coordination de la contribution du monde des affaires canadien aux divers dossiers économiques. La prochaine réunion de la CEI se tiendra à Ottawa le 23 octobre prochain.

La réélection du président Kuchma en novembre et la nomination du premier ministre Yushenko en décembre devraient ouvrir la voie à des réformes économiques constructives. Nous avons été impressionnés par les changements proposés par le président Kuchma dans son discours d'inauguration de même que par le programme d'action du gouvernement Yushenko. Nous avons apporté un soutien sans équivoque à M. Yushenko, le premier ministre le plus favorable aux réformes que l'Ukraine ait connu depuis longtemps. Nous attendons avec impatience de voir ces promesses se concrétiser rapidement.

La première priorité du président Kuchma, au début de son deuxième mandat, a été de lancer un débat sur une réforme constitutionnelle pour tenter de remédier aux difficultés de longue date dans ses relations de travail avec la Rada. Mais nous pensons que cette tentative aura des conséquences coûteuses, comme le ralentissement de la réforme économique, ce que l'Ukraine ne peut pas se permettre.

[Français]

Nous croyons que la clé de la prospérité de l'Ukraine, de son intégration dans l'économie mondiale et de sa capacité à obtenir des crédits des institutions financières internationales et d'attirer les investissements étrangers dépend des profondes réformes

beyond, in some cases, those already announced by the government. They should include:

- a transparent system of privatisation capable of attracting strategic investors;
- a reorganization of the energy sector so as to put an end to monopolies and make possible its privatization and economic viability;
- a genuinely balanced budget, a reform of the tax code so as to make the system of taxes transparent and free from political pressure;
- the introduction of a commercial code;
- further simplification of the regulatory structure.

[English]

Private land ownership remains a key reform objective, notably by fully putting into practice the right to private farms as set out in the presidential decree of last December. A moderation of tight restrictions on foreign investment and foreign trade would represent positive steps toward Ukraine's accession to the World Trade Organization, the WTO, an ambition Canada fully supports, including through our technical assistance program.

The government of Prime Minister Yushenko is working on many of these reform initiatives, and he is to be credited for that. A new tax code is expected to be considered by the Rada before its summer recess at the end of July. There have been extensive efforts to abolish collective farms and to privatize land. Encouraging efforts are underway to reduce the size of government, streamline approvals, and Ukraine is making positive signals about its intentions to meet WTO membership criteria — all steps in the right direction.

Clearer progress on this front would make possible closer commercial ties between our two countries. At present, in spite of our efforts, the business between our two countries remains fairly modest. Last year, we exported \$29 million to Ukraine and imported something in the order of \$59 million. Canadian investment in Ukraine is in the order of about U.S. \$50 million. Our investment program has focused on agriculture, construction and energy, and we have enjoyed some limited success on these files.

Northland Power of Toronto has been instrumental in the renovation of the Dnipro power plant, supplying electricity and heat to eastern Kiev. Nadra Resources of Calgary reports commercial success in extracting oil and gas in the Poltava region of Ukraine. There are other stories as well.

We had high hopes for Ukraine in 1991. Canada put forward significant effort to help Ukraine obtain these ambitions. While the road has proven to be more difficult than anticipated, the goal of Canadian policy remains unchanged — to support Ukrainian independence and economic growth. We believe that the reasons behind Canadian engagement in Ukraine remain valid. Our

économiques que le pays pourra mettre en oeuvre et qui doivent aller, dans certains cas, au-delà de ce que le gouvernement a déjà annoncé. Ces réformes devraient comprendre notamment:

- un système transparent de privatisation capable d'attirer des investisseurs étrangers stratégiques;
- une réorganisation du secteur de l'énergie afin de mettre fin aux monopoles et permettre sa privatisation et sa viabilité économique;
- un budget véritablement équilibré, une réforme du code fiscal pour que le régime fiscal soit plus transparent et libre de toute pression politique;
- l'adoption d'un code commercial;
- la simplification accrue de la structure de réglementation.

[Traduction]

La propriété foncière privée demeure un objectif essentiel de réforme, notamment en mettant pleinement en pratique le droit à la propriété des exploitations agricoles comme le prévoit le décret présidentiel de décembre dernier. L'allègement des strictes restrictions à l'investissement et au commerce étrangers aura une incidence positive sur l'accession de l'Ukraine à l'Organisation mondiale du commerce, une ambition que le Canada appuie totalement, notamment par son programme d'assistance technique.

Le gouvernement du premier ministre Yushenko travaille à bon nombre de ces réformes et il faut lui en attribuer le mérite. La Rada est censée étudier le nouveau code fiscal avant le congé d'été, à la fin de juillet. D'importants efforts ont été déployés pour abolir les fermes collectives et privatiser les terres. Un travail encourageant est en cours pour réduire la taille du gouvernement et rationaliser les approbations, et l'Ukraine montre des signes positifs de son intention de répondre aux critères d'adhésion à l'OMC. Autant de mesures qui vont toutes dans la bonne direction.

Des progrès plus marqués sur ce front permettraient d'établir des liens commerciaux plus étroits entre nos deux pays. Pour le moment, malgré nos efforts, les échanges entre nos deux pays sont modestes. L'an dernier, nos exportations se sont élevées à 29 millions de dollars et nos importations à 59 millions. L'investissement canadien en Ukraine est de l'ordre de 50 millions de dollars U.S.. Notre programme d'investissement vise surtout les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et de l'énergie, et nous avons connu un succès limité dans ces secteurs.

Par exemple, Northland Power de Toronto a largement contribué à la rénovation de la centrale thermique de Dnipro, qui alimente en électricité et en chauffage la partie est de Kiev. Nadra Resources de Calgary juge que l'extraction du pétrole et du gaz dans la région de Poltava est une réussite commerciale. Il y a d'autres cas semblables.

En 1991, le Canada a placé de grands espoirs dans l'Ukraine et a déployé des efforts importants pour l'aider à réaliser ses ambitions. Bien que le chemin ait été plus ardu que prévu, l'objectif de la politique canadienne demeure inchangé: appuyer l'indépendance de l'Ukraine et sa croissance économique. Nous sommes toujours convaincus de la validité de la présence

commitment to assisting Ukraine along its chosen path remains strong and undiminished.

[Translation]

Over the next year, the Canadian government will be paying particular attention to the following issues:

- structural reforms in the economy, such as taxation, privatization, land reform and energy reform;
- management of Ukraine's debt, both to the international financial institutions and to Russia;

[English]

- the evolving relationship between the Ukrainian parliament, the presidential administration and the government;
- Russia's ambitions with Ukraine and the "near abroad" in the context of the evolution of Ukraine's foreign policy trying to balance relations with Russia and Euro-Atlantic partners;
- the nuclear safety files and, in particular, Ukraine's commitment to the G-7 to close Chernobyl.

In this respect, we are particularly encouraged by the announcement of President Kuchma of this week to shut down the Chernobyl facility on December 15 of this year.

Finally, there are the business development efforts and hopes of Canadian enterprises.

The initiative of this committee to review Canada's relations with Ukraine is therefore most welcome and timely. How Ukraine develops and evolves is of great significance for Canada. You will have the opportunity to hear from Canadian businesses, NGOs, academics and a large and dynamic Ukrainian Canadian diaspora about their views of the problems and their ideas on how Canadian policy and effort should change and evolve to match the new challenges. We look forward to hearing your findings.

Mr. Chairman, at the last hearing, a number of individual senators raised a variety of questions pertaining to Russia, in particular with respect to trade relations, relations with Russia's regions, the whole issue of federalism, the Arctic bridge and telecommunications. We have put together some background material that we will make available to the committee clerk. I think it will answer some of the questions that honourable senators asked at that hearing.

Senator Grafstein: Canada was the first Western country to recognize the independence of Ukraine, which was based on a long and historic tie with the immigrants who came from Ukraine to help develop this country. We are delighted, Mr. Wright, with you and your unit.

I do not want to spend much time reviewing the history of Ukraine before 1991. However, I might take a more generous approach to the history of Ukraine. Throughout the ages, Ukraine

canadienne en Ukraine. Notre engagement à aider l'Ukraine dans le chemin qu'elle a choisi reste fort et entier.

[Français]

L'an prochain, le gouvernement canadien s'intéressera plus particulièrement aux questions suivantes:

- les réformes structurelles de l'économie, comme la fiscalité, la privatisation, la réforme foncière et la réforme du secteur énergétique;
- la gestion de la dette, à la fois celle qui est due aux institutions financières internationales et à la Russie;

[Traduction]

- l'évolution des relations entre le Parlement ukrainien, l'administration présidentielle et le gouvernement;
- les ambitions de la Russie à l'égard de l'Ukraine et la politique du «proche étranger» dans le contexte de l'évolution de la politique étrangère de l'Ukraine qui tente d'établir un équilibre entre les relations avec la Russie et ses partenaires euro-atlantiques;
- les dossiers de la sécurité nucléaire et en particulier l'engagement pris par l'Ukraine envers le G-7 de fermer Tchernobyl.

À cet égard, la fermeture de l'installation annoncée le 15 décembre de cette année par le président Kuchma nous encourage beaucoup.

Enfin, les efforts d'expansion commerciale et les espoirs des entreprises canadiennes.

C'est pourquoi nous applaudissons à l'initiative du comité en vue d'examiner les relations entre le Canada et l'Ukraine. La façon dont l'Ukraine se développe et évolue revêt une très grande importance pour le Canada. Vous aurez également l'occasion d'entendre des représentants d'entreprises et d'ONG, des universitaires et des membres de la vaste et dynamique diaspora des Canadiens ukrainiens vous donner leurs opinions sur les divers problèmes ainsi que sur la façon dont la politique et les efforts du Canada devraient changer et évoluer pour relever ces nouveaux défis. C'est avec plaisir que nous prendrons connaissance de vos conclusions.

Monsieur le président, lors de la dernière séance, un certain nombre de sénateurs ont soulevé diverses questions concernant la Russie, notamment en ce qui concerne les relations commerciales, les relations avec les régions de Russie, le dossier du fédéralisme, le pont arctique et les télécommunications. Nous avons préparé un dossier que nous remettrons à la greffière et qui, je pense, répondra à certaines des questions que les sénateurs ont posées à cette occasion.

Le sénateur Grafstein: Le Canada a été le premier pays occidental à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine, ce qui s'explique par nos liens anciens et historiques avec les immigrants venus d'Ukraine pour mettre en valeur notre pays. Monsieur Wright, nous sommes très satisfaits de vous et de votre service.

Je ne veux pas prendre trop de temps à passer en revue l'histoire de l'Ukraine avant 1991. Toutefois, j'ai peut-être une vision plus généreuse de l'histoire de ce pays. Au fil des âges,

has always maintained a strong national identity. The Ukrainians have maintained their language. They have a strong culture, a strong poetic sense and strong governance of a different kind.

I hope that the ambassador, as he listens to this testimony, will understand that this committee, hopefully, will delve into some of these matters because the way Ukraine does business today, to a large measure, depends on its cultural roots.

It may not seem that it is decision making in our terms, but there certainly is a democratic form of decision making that is somewhat different. When we hear from the ambassador or from other people, I hope that we will be able to delve into that history more thoroughly.

Having said that, I wish to go forward for a moment. The purpose of our exercise is to foster, if we can, better economic and cultural relations with Ukraine because of our existing ties and because of our economic and national interest. Let me start with some facts that were not mentioned.

I have been to Ukraine on several occasions. I was surprised by the high level of literacy in the country. Can you give us any information about the literacy in the country? My understanding is that the literacy rate in Ukraine is higher than in Canada. About 18 per cent of our population is illiterate.

Mr. Wright: You may well be right. It is a highly and well-educated society.

Senator Grafstein: I am trying to put the country into some sort of perspective.

Second, as to its primary education system, again my take on it was a pleasant surprise, namely, that the youth and the population of Ukraine had a high level of knowledge of the basic sciences — math, biology, and so on — again on a par with, if not higher than, Canada. I am talking about the primary and secondary level, not at the post-secondary level. Is that accurate? That is my anecdotal take on the situation. Does that reflect your deeper analysis?

Mr. Wright: Your anecdotal take is very accurate. They have a highly developed primary and secondary education system focused on the sciences. In fact, one of the challenges that faces Ukraine today is how to use that expertise effectively. When Ukraine was a member of the Soviet Union, a lot of that expertise had been directed toward the military-industrial complex, so the transition, at the demise of the Soviet Union, to a market-based economy has been a difficult one, in part because of that prevailing set of circumstances.

Senator Grafstein: You anticipated my next question. Again, my anecdotal observation from visiting Ukraine was that when it was part of the Soviet Union, it possessed a high degree of technological skill in heavy aircraft, in very complicated and state-of-the-art military equipment, as well as in biology and cybernetics, perhaps not as advanced as Microsoft, but well in advance, in many respects, of Mother Russia itself.

Mr. Wright: Yes.

l'Ukraine a toujours maintenu une identité nationale vigoureuse. Les Ukrainiens ont conservé leur langue. Ils ont une culture forte, un sens de la poésie et un mode d'administration vigoureux mais différent.

J'espère que l'ambassadeur, qui suit les délibérations, comprendra que le comité se penche sur certaines de ces questions parce que la façon dont l'Ukraine fait des affaires aujourd'hui dépend dans une grande mesure de ses racines culturelles.

Ce n'est pas la façon dont nous prenons nos décisions, mais c'est une forme de démocratie différente de la nôtre. Après avoir entendu l'ambassadeur ou d'autres témoins, j'espère que nous pourrions explorer cette histoire plus à fond.

Je voudrais maintenant me tourner vers l'avenir. Le but de nos travaux est de favoriser, si possible, de meilleurs rapports économiques et culturels avec l'Ukraine à cause des liens qui nous unissent et dans notre intérêt national et économique. J'aimerais rappeler certains faits qui n'ont pas été mentionnés.

Je me suis rendu souvent en Ukraine. J'ai été surpris par le degré élevé d'alphabétisation dans le pays. Avez-vous des renseignements sur ce sujet? Je crois savoir que le taux d'alphabétisation en Ukraine est plus élevé qu'au Canada. Environ 18 p. 100 de notre population est analphabète.

M. Wright: Il se peut fort bien que vous ayez raison. C'est une société très instruite.

Le sénateur Grafstein: J'essayais de relativiser la situation du pays.

Deuxièmement, en ce qui concerne le système scolaire, j'ai été agréablement surpris de constater que les jeunes et la population de l'Ukraine connaissent bien les sciences fondamentales — les mathématiques, la biologie, etc. — aussi bien, sinon mieux, que le Canada. Je parle du niveau primaire et secondaire, et non du niveau postsecondaire. C'est juste? C'est ce que j'ai semblé constater. Est-ce que cela correspond à ce que vous savez?

M. Wright: Oui. Le système d'éducation primaire et secondaire est très développé et est axé sur les sciences. De fait, l'un des problèmes de l'Ukraine aujourd'hui est justement de mettre à profit ces connaissances. Quand l'Ukraine appartenait à l'Union soviétique, beaucoup de ces talents ont été canalisés vers le complexe militaro-industriel, ce qui fait que la transition après l'effondrement de l'Union soviétique vers une économie de marché a été difficile surtout pour cette raison.

Le sénateur Grafstein: Vous avez anticipé ma question suivante. À l'époque où l'Ukraine faisait partie de l'Union soviétique, j'ai trouvé qu'elle possédait des compétences poussées en avionnerie lourde, en équipement militaire d'avant-garde très compliqué ainsi qu'en biologie et en cybernétique, peut-être pas autant que Microsoft, mais à bien des égards plus avancées que la Russie elle-même.

M. Wright: Oui.

Senator Grafstein: The test is this: How do we assist a country with which we have close relations to make the transition into a more modern, technologically advanced state? That is one of our challenges.

Mr. Wright: You have put it effectively. One of the programs to which CIDA attaches high priority deals specifically with this area. It is the Science and Technology Centre of Ukraine. There is in Ukraine a repository of highly skilled and highly educated scientists who had been involved in the military-industrial complex — aircraft, tanks, guns, missiles, some of the best technology in the world. The question is how to go ahead now and take that expertise and turn it toward civilian use.

Senator Grafstein: Swords into ploughshares.

Mr. Wright: Yes. This scientific centre in Ukraine is a project that involves support from a number of key countries: the United States, Sweden, Japan and the European Union. It is an area that the international community recognizes is needed to help Ukraine make this transition. We have to help them in this swords-into-ploughshares exercise.

Senator Grafstein: I was also interested, when I was in Ukraine, in their agricultural system, which had many faults — not so much the faults of Ukraine but certainly the faults of the Soviet imposition of styles and methodology, particularly in the horrid period of the thirties. I came across an interesting statistic, namely, that in 1914, Ukraine, with Russia, outstripped Canada in agricultural output on a per capita basis. That was a sketchy fact, but I found it curious that pre-revolutionary Russia, or at least Ukraine and the western portions of Russia, on a per capita basis, outstripped Canada in agricultural output.

Mr. Wright: Your anecdotal information is much deeper than mine on that particular period of history. However, it would not surprise me if that was correct.

Senator Grafstein: Thank you, Mr. Chairman, for indulging me on that. It has been helpful for me to refocus my mind on this material.

Mr. Wright: I take the senator's point with respect to the very rich history, culture and language of Ukraine. The comments that we made at the outset were not intended to denigrate that very rich history, tradition and culture, which does guide that culture and that society today. It is a different system of governance than what we were referring to in our opening statement.

The Chairman: Before I turn the floor over to Senator Taylor, I should like to remind everyone that Senator Andreychuk is travelling today and cannot be with us. She wanted to attend this meeting particularly but could not get here. We all know she is most interested in this subject.

I have one question, because I do not understand something that was given to me.

Some members of the committee follow the activities of the Council of Europe. I gather that there has been a difficulty at the Council of Europe with Ukraine. I do not understand the

Le sénateur Grafstein: La question est la suivante. Comment peut-on aider un pays avec lequel nous avons des relations étroites à effectuer le virage technologique? C'est un de nos défis.

M. Wright: Vous l'avez très bien exprimé. Un des programmes auxquels l'ACDI attache une haute priorité porte justement sur ce secteur. Il s'agit du Centre pour la science et la technologie en Ukraine. Il y a en Ukraine un bassin de scientifiques très compétents et très instruits qui ont fait partie du complexe militaro-industriel — avion, chars, canons, missiles... certaines des techniques les plus avancées au monde. La question est maintenant d'aller de l'avant et d'appliquer ces connaissances à des fins civiles.

Le sénateur Grafstein: Transformer l'épée en charrue, pour ainsi dire.

M. Wright: Oui. Le Centre scientifique en Ukraine rassemble plusieurs grands pays: les États-Unis, la Suède, le Japon et l'Union européenne. C'est un domaine où la communauté internationale reconnaît qu'il faut aider l'Ukraine à opérer la transition. Il faut l'aider dans cette opération.

Le sénateur Grafstein: J'ai aussi été intéressé par le système agricole en Ukraine. Il a beaucoup de lacunes, qui tiennent moins à l'Ukraine qu'au style et aux méthodes imposés par l'Union soviétique, surtout dans les terribles années 30. J'ai trouvé un chiffre intéressant. En 1914, l'Ukraine et la Russie avaient une production agricole par habitant supérieure à celle du Canada. C'est un renseignement fragmentaire, mais j'ai trouvé curieux de voir que la Russie pré-révolutionnaire, ou en tout cas l'Ukraine et la partie ouest de la Russie, par habitant, avaient une production agricole supérieure à celle du Canada.

M. Wright: Vos bribes de renseignement sur cette période de l'histoire sont plus complètes que les miennes, sénateur. Mais cela ne m'étonnerait pas que vous auriez raison.

Le sénateur Grafstein: Merci, monsieur le président de m'avoir permis de faire ces rappels. Cela m'a permis de me faire une meilleure idée de la situation.

M. Wright: Je reconnais ce que le sénateur a dit à propos de l'histoire, de la culture et de la langue très riches de l'Ukraine. Les propos que nous avons tenus au début n'avaient pas pour but de ternir cette histoire, cette tradition et cette culture très riches qui, en effet, guident cette culture et cette société aujourd'hui. Nous faisons allusion à un système de gouvernement différent du nôtre.

Le président: Avant de donner la parole au sénateur Taylor, je voudrais vous rappeler à tous que le sénateur Andreychuk est en voyage aujourd'hui et ne peut pas se joindre à nous. Elle tenait particulièrement à assister à cette réunion, mais elle n'a pas pu venir. Nous savons tous que c'est un sujet qui l'intéresse énormément.

J'ai une question à poser, car il y a une chose que je ne comprends pas dans ce qu'on m'a donné.

Certains membres du comité suivent les activités du Conseil de l'Europe. Je crois qu'un problème s'est posé au Conseil de l'Europe au sujet de l'Ukraine. Je ne comprends pas ce dont il

difficulty, so I am not trying to be provocative. I should like other members of the committee to understand it as well. There seems to be a controversy over a referendum to change the constitution. From the information that I am looking at, it seems that they have been threatened with suspension of their membership on the Council of Europe. Could you fill us in on that, please?

Mr. Wright: Mr. Chairman, I will ask Mr. Brooks to answer that question in two respects: What is going on right now in the Council of Europe, and more generally on the question of the referendum.

Mr. Robert Brooks, Deputy Director, Eastern Europe Division (Belarus, Central Asia, Moldova, Ukraine), Department of Foreign Affairs and International Trade: Indeed, at the last meeting of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, there was long and detailed debate on the issue of the Ukrainian referendum.

The referendum was undertaken by the president following the last election. It was held on April 16. The difficulty that the Council of Europe – and others – had with it is that the questions were designed in a way so as to put limits on the Rada. I will not go into detail on the questions, but they were putting limits on the Rada.

The Chairman: Is the Rada the parliament of Ukraine?

Mr. Brooks: The Rada is their parliament, yes.

Many members of the Council of Europe had a great deal of concern about the relationship between the presidency and the Rada and voted to consider suspension of Ukraine from the Council of Europe if the results of the referendum were unconstitutionally implemented. That would also mean that if the referendum were unconstitutional and unfair, and if they went ahead with these measures which would severely limit the power of the Rada, then the Council of Europe would come back and take a look and actually go ahead with the suspension. Thus, it is a threat of suspension against the possibility of an unconstitutional adoption of the measures.

There are two bills before the Rada at the moment, one from the presidency and one from the Rada dealing with the implementation of those measures as they came out of the referendum.

Ms Ann Collins, Director, Eastern Europe Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the PACE, made the recommendation on suspension. I say that to distinguish between PACE, the parliamentary assembly, and the Council of Europe.

The Chairman: Is the issue finished?

Mr. Wright: The issue is pending.

Senator Taylor: For a number of years, I represented the most Ukrainian rural area in Canada, in northeast Alberta. It is called Smokey Lake. A farmer exchange was started there. They seemed to have a great deal of trouble with the Canadian government in letting young farmers come over from Ukraine to train and work with Ukrainian-speaking farmers in northern Alberta. It is one of those long bureaucratic things that goes on and on. A few farmers

s'agit et je ne cherche donc pas à faire des vagues. Je voudrais que les autres membres du comité comprennent également. Il semble y avoir une controverse au sujet d'un référendum visant à modifier la Constitution. D'après les renseignements que j'ai sous les yeux, le Conseil de l'Europe aurait menacé l'Ukraine de suspension. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est?

M. Wright: Monsieur le président, je vais demander à M. Brooks de répondre à cette question en ce qui concerne deux aspects: ce qui se passe pour le moment au Conseil de l'Europe et, de façon plus générale, la question du référendum.

M. Robert Brooks, directeur adjoint, Direction de l'Europe de l'Est (Asie centrale, Bélarus, Caucase, Moldavie et Ukraine), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Effectivement, à la dernière réunion de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il y a eu un long débat sur le référendum ukrainien.

Le président de l'Ukraine a tenu ce référendum à la suite des dernières élections. Il a eu lieu le 16 avril. Si le Conseil de l'Europe — et d'autres — y a vu des objections, c'est parce que les questions étaient conçues de façon à imposer des limites à la Rada.

Le président: La Rada est le parlement de l'Ukraine?

M. Brooks: Oui, c'est le Parlement.

De nombreux membres du Conseil de l'Europe s'inquiétaient vivement des rapports entre la présidence et la Rada et ils ont voté pour que le Conseil de l'Europe envisage de suspendre l'Ukraine de ses rangs si les résultats du référendum étaient mis en oeuvre d'une façon inconstitutionnelle. Si le référendum était jugé inconstitutionnel et injuste et si le gouvernement ukrainien donnait suite à ces mesures qui limitaient largement les pouvoirs de la Rada, le Conseil de l'Europe allait examiner la question et procéder à la suspension. Il s'agit donc d'une menace de suspension au cas où des mesures inconstitutionnelles seraient adoptées.

La Rada est actuellement saisie de deux projets de loi, l'un émanant de la présidence et l'autre de la Rada, qui portent sur la mise en oeuvre de ces mesures à la suite du référendum.

Mme Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: C'est l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a recommandé la suspension. Je le précise afin de faire la distinction entre l'Assemblée parlementaire et le Conseil de l'Europe.

Le président: La question est-elle réglée?

M. Wright: Elle est en suspens.

Le sénateur Taylor: Pendant plusieurs années, j'ai représenté la région rurale la plus ukrainienne du Canada, dans le nord-est de l'Alberta. C'est la région de Smokey Lake. C'est là qu'a débuté un programme d'échanges d'agriculteurs. Le gouvernement canadien semble avoir fait beaucoup de difficultés pour laisser de jeunes agriculteurs ukrainiens venir acquérir une formation et travailler avec des agriculteurs du nord de l'Alberta qui parlaient

came over here, were married and wanted to stay in Canada. The Department of Immigration becomes hyper when they see a Ukrainian farmer who asks to have a relative come over here or if someone from Ukraine asks to come over here. Yet, the agricultural economy has lagged in terms of productivity per unit, although as Senator Grafstein mentioned, they come from a wealthy food basket. However, on a per capita basis, their use of machinery and, in particular, livestock, is quite different from our system. For instance, we have learned to winter our cattle outside, which means that we can handle 10 to 15 times as many cattle per hectare as they do. They insist on handling their cattle inside. Doing it inside brings about a lot of disease because of poor ventilation, and so on. I am citing that as an agricultural example.

We have progressed in a great many areas. Yet, it is still extremely difficult for the department to permit young farmers from Ukraine to cross-pollinate with ours. Would you like to reply to that?

Mr. Wright: That is a good question. I am not sure "exchange" is the right word in the sense that the movement is only one way.

Senator Taylor: We were giving information and they were sending the people.

Mr. Wright: For a period of time, Grant MacEwan College in Alberta was hosting a program that brought agricultural workers to Canada. It was in an effort to introduce them to Canadian techniques, which are quite different. We have a much more mechanized system of agriculture than is available in Ukraine. We use different techniques.

There are a couple of problems. First, the Canadian host, Grant MacEwan College, dropped out of the program some years ago. I do not fully recall the background as to why they felt as though it was not worth pursuing. Part of the problem related to the fact that there were instances where individuals were staying beyond the time their permits allowed under this program. They were claiming refugee status. Concerns were raised by the Department of Immigration as well.

We have a fairly active technical assistance program on the agricultural side. Although there may not be farmers coming over here to work in Canadian fields, there are opportunities for us to go ahead and promote Canadian practices in Ukraine. A number of Canadian businessmen are over there in the agricultural sector trying to promote Canadian practices and encourage privatization. It is a slow process, but we are trying to communicate our way of doing agriculture to those in Ukraine, where they have a less successful system.

We recognize that this is a temporary problem. Ukraine possesses some of the richest, if not the richest, agricultural land in the world, and it is only a matter of time before Ukraine comes back like gangbusters. We are trying to help them along the way.

l'ukrainien. Comme souvent, la bureaucratie causait toutes sortes de difficultés. Quelques agriculteurs sont venus chez nous, se sont mariés et ont voulu rester au Canada. Le ministère de l'Immigration s'énerve beaucoup lorsqu'un agriculteur ukrainien demande à faire venir un parent ou quelqu'un d'autre d'Ukraine. Pourtant, l'économie agricole ukrainienne accusait un retard sur le plan de la productivité par ferme, même si, comme l'a mentionné le sénateur Grafstein, il s'agit d'une riche région agricole. Néanmoins, les choses se passent très différemment là-bas en ce qui concerne l'utilisation de l'outillage et surtout le bétail. Par exemple, nous avons appris à garder notre bétail à l'extérieur pendant l'hiver, ce qui nous permet d'avoir 10 à 15 fois plus de têtes à l'hectare que les Ukrainiens. Ils insistent pour garder leur bétail à l'intérieur. Cela cause beaucoup de maladies en raison d'une mauvaise ventilation et de divers autres facteurs. C'est un simple exemple que je cite en ce qui concerne l'agriculture.

Nous avons progressé à bien des égards. Pourtant, le ministère a encore énormément de difficultés à autoriser les jeunes agriculteurs ukrainiens à se mêler aux nôtres. Voudriez-vous répondre à cela?

M. Wright: C'est une bonne question. Je ne suis pas certain que le mot «échange» soit le bon étant donné que le mouvement est à sens unique.

Le sénateur Taylor: Nous fournissons de l'information tandis qu'ils nous envoyaient des gens.

M. Wright: Pendant un certain temps, le Collège Grant MacEwan, en Alberta, administrait un programme dans le cadre duquel on faisait venir des travailleurs agricoles au Canada. C'était pour les familiariser avec les techniques canadiennes, qui sont assez différentes. Notre agriculture est beaucoup plus mécanisée qu'elle ne l'est en Ukraine. Nous utilisons des méthodes différentes.

Plusieurs problèmes se sont posés. Premièrement, le Collège Grant MacEwan, a abandonné ce programme il y a quelques années. Je ne me souviens pas vraiment des raisons pour lesquelles il n'a pas jugé bon de le poursuivre. Le problème était dû en partie au fait que certaines personnes restaient plus longtemps que leur permis ne les y autorisait. Elles ont revendiqué le statut de réfugié. Le ministère de l'Immigration a également émis des objections.

Nous avons un programme d'assistance technique assez actif du côté de l'agriculture. Il n'y a pas beaucoup d'agriculteurs qui viennent travailler dans les champs canadiens, mais nous pouvons faire la promotion des méthodes agricoles canadiennes en Ukraine. Un certain nombre d'hommes d'affaires canadiens sont en Ukraine où ils s'efforcent de promouvoir les méthodes canadiennes et la privatisation. Les choses avancent lentement, mais nous essayons de faire connaître nos méthodes aux Ukrainiens dont le système donne de moins bons résultats.

Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un problème temporaire. L'Ukraine possède certaines des terres agricoles les plus riches, sinon les plus riches au monde, et son succès n'est qu'une question de temps. Nous essayons de l'aider.

Senator Taylor: You touched on the fact that hosting was the problem. The Department of Immigration would not even recognize a co-op of farmers who wanted to act as hosts. They were asking the Government of Alberta if they could do it. I do not see why one or two Canadian farmers cannot bring over one or two Ukrainian farmers. Being an old farmer myself, there is nothing like going out there and seeing the cattle survive in 40-below weather, rather than having a professor from Canada tell you, "Don't worry, they live in 40-below weather." Farmers want to see the proof in the pudding.

I know we mean well when we send over these experts, but I ask you to consider the situation in reverse. Let us say someone with a Ph.D. came here from Madras and tried to tell you how to grow canola — you would be a little skeptical. Agriculture is very complex.

I would ask you to ask the immigration people to be more tolerant. The Alberta government does not want to sponsor Ukrainian farmers because then they will have to sponsor other people. Why cannot the Ukrainian farmers, on a free enterprise basis, sponsor their own people?

Mr. Wright: There is another dimension, namely, trade policy, that has arisen in the past in relation to what I believe is called the migrant workers' program for Mexican and Caribbean workers who come principally to southern Ontario to help out at harvest time. In respect to these two programs, there was a requirement of the federal government to go ahead and seek a special derogation from the GATT in Geneva, the World Trade Organization, to allow us to continue this program.

I understand your comment, senator. We will certainly pass it along to our colleagues at the Department of Citizenship and Immigration.

There is an additional dimension. I do not know what numbers people have in mind, but if a temporary workers' program takes shape, then concerns from a trade policy perspective would have to be taken into account as well.

Senator Taylor: We have migrant workers who come into Alberta. A migrant worker is not one solitary Ukrainian coming in to help a farmer who has four sections of land. You can hardly call that a mass importation of labour. We are not talking about any more than 50 at the maximum. They would be jumping for joy and feasting you with Ukrainian dances if you allowed 50 into the country rather than the one or two as you now do.

My last question concerns energy. Ukraine pays an exorbitant price for energy because they are hijacked by the Russians for their gas and oil. They are not self-sufficient yet. I personally think they could be; but they are not because of their own mismanagement. There is the issue of Chernobyl and our own CANDU reactor, which is considerably safer and better than anything the Russians have left with the Ukrainians. It seems to me that we could fill a market for our own CANDU and at the same time cut their dependence on Russian energy. That seems to

Le sénateur Taylor: Vous avez mentionné que l'accueil posait un problème. Le ministère de l'Immigration ne voulait même pas accepter qu'une coopérative d'agriculteurs accueille ces agriculteurs ukrainiens. On a demandé au gouvernement de l'Alberta de s'en charger. Je ne vois pas pourquoi un ou deux agriculteurs canadiens ne pourraient pas faire venir un ou deux agriculteurs ukrainiens. Étant moi-même un vieux fermier, je crois qu'il est plus convaincant de voir soi-même le bétail survivre à des températures de moins 40 que d'entendre un professeur canadien vous dire: «Ne vous inquiétez pas, les bêtes peuvent vivre à moins 40». Les agriculteurs croient ce qu'ils voient.

Je sais que nous envoyons ces experts là-bas avec les meilleures intentions du monde, mais je vous demande d'examiner la situation inverse. Disons que, si un expert de Madras titulaire d'un doctorat venait vous dire comment faire pousser le canola, vous seriez quelque peu sceptiques. L'agriculture est très compliquée.

J'aimerais que vous demandiez aux gens de l'Immigration de se montrer plus tolérants. Le gouvernement de l'Alberta ne veut pas parrainer les agriculteurs ukrainiens parce qu'il devra alors parrainer d'autres personnes. Pourquoi les agriculteurs d'origine ukrainienne ne pourraient-ils pas parrainer eux-mêmes les gens de chez eux?

M. Wright: Une autre dimension, à savoir la politique commerciale, s'est ajoutée à propos de ce que l'on appelle, je crois, le programme des travailleurs migrants, à l'égard des travailleurs mexicains et antillais qui viennent surtout dans le sud de l'Ontario pour la récolte. Pour pouvoir poursuivre ces deux programmes, le gouvernement fédéral a dû demander une dérogation spéciale au GATT, à Genève, à l'Organisation mondiale du commerce.

Je comprends ce que vous dites, sénateur. Je vais transmettre votre message à nos collègues du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Il y a également une autre dimension. Je ne sais pas quels sont les chiffres, mais si vous avez un programme de travailleurs temporaires, il faut également tenir compte de la politique commerciale.

Le sénateur Taylor: Nous avons des travailleurs migrants qui viennent en Alberta. Il ne faut pas confondre un travailleur migrant avec un malheureux Ukrainien qui vient donner un coup de main à un agriculteur qui a quatre sections de terre à cultiver. Vous pouvez difficilement parler d'une importation massive de main-d'oeuvre. Cela représente 50 personnes au grand maximum. Les Ukrainiens se mettraient à sauter de joie et à danser si vous laissiez entrer 50 personnes au pays au lieu d'une ou deux comme vous le faites maintenant.

Ma dernière question concerne l'énergie. L'Ukraine paie son énergie à un prix exorbitant parce qu'elle dépend des Russes pour son gaz et son pétrole. Elle n'est pas encore autosuffisante. Personnellement, je crois qu'elle pourrait le devenir, mais elle ne l'est pas encore à cause d'une mauvaise gestion. Il y a la question de Tchernobyl et de notre réacteur CANDU, qui est infiniment plus sûr et meilleur que tout ce que les Russes ont laissé aux Ukrainiens. J'ai l'impression que nous pourrions trouver un marché pour notre CANDU tout en réduisant la dépendance des

be blocked by bureaucratic do-gooders. Every time you replace a Chernobyl-type reactor with a CANDU reactor, you do two things. There is trade here in Canada and there is pollution-free energy over there. You stop their haemorrhaging energy prices. Why are we not doing that?

Mr. Wright: AECL would be delighted that you are such a good salesman on their behalf.

First, you are right to flag the fact that, at the present time, Ukraine is unnecessarily held hostage to its energy dependence on Russia. It is a mistake. They know that and we know that. I think the international community is doing everything it can and Canada is doing what we can to help out.

Second, we have used our technical assistance program and our commercial relationship to see whether we can improve self-sufficiency within Ukraine. I mentioned in my opening remarks Northland Power's involvement in the Darnitsia power project. Nadra Resources, and a number of other good Canadian companies, have been active in terms of developing oil and gas potential within Ukraine.

You made reference to bureaucratic mismanagement. There is a problem there. There is a problem in terms of regulations, overregulation and taxation. The investment environment is not what it should be. There are lots of Canadian companies interested in investing in Ukraine that have not done so up until now. They have not lost hope yet, but they have not been willing to put their dollars down because the climate is not there.

Third, the issue of energy reform in Ukraine, especially electricity pricing, is a serious problem. Not only is the pricing structure inadequate to pay for the costs of producing electricity in Ukraine, but the collection mechanism does not work. Fees are not properly collected. Significant reform is necessary in Ukraine. The Ukrainian prime minister and the president know this. They are working to see if they can address it; but, we are 10 years into independence in Ukraine, and the problem has not yet been tackled sufficiently. Over those 10 years, the dependence on Russia has been a factor that, frankly, has hurt Ukraine. This needs to be dealt with.

In terms of the marketability of CANDU reactors in Ukraine, the short answer is that it could happen down the road. However, given an economy in serious transition with lots of challenges in terms of its relations with international financial institutions, it would be a hard sell for Ukraine to convince the IMF, the World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development — to whom they owe lots of money already — that they need to buy a CANDU nuclear reactor, which does not come cheap. Down the road, we remain hopeful. Canada is very active in terms of promoting CANDU technology in central and eastern Europe. We are looking for opportunities. Perhaps the day will come in Ukraine, but I suspect it is probably a bit premature right now.

Ukrainiens vis-à-vis de l'énergie russe. Les bureaucrates rigoristes semblent ralentir les choses. Chaque fois que vous remplacez un réacteur de type Tchernobyl par un réacteur CANDU, vous faites une vente pour le Canada et vous fournissez de l'énergie non polluante à l'Ukraine. Vous arrêtez la saignée que représente le prix de l'énergie. Pourquoi ne le faisons-nous pas?

M. Wright: EACL se réjouirait de vous entendre si bien vanter ses réacteurs.

Vous avez raison de souligner qu'à l'heure actuelle l'Ukraine subit inutilement les effets de sa dépendance vis-à-vis de l'énergie russe. C'est une erreur. Les Ukrainiens le savent et nous le savons. Je crois que la communauté internationale fait tout ce qu'elle peut et que le Canada fait également ce qu'il peut pour l'aider.

Deuxièmement, nous nous sommes servis de notre programme d'assistance technique et de nos relations commerciales pour voir si nous pouvions aider l'Ukraine à devenir plus autosuffisante. J'ai mentionné dans ma déclaration liminaire la participation de Northland Power au projet de Darnitsia. Nadra Resources et plusieurs autres bonnes sociétés canadiennes ont participé activement au développement du potentiel pétrolier et gazier en Ukraine.

Vous avez parlé d'une mauvaise gestion bureaucratique. Cela pose un problème. La réglementation excessive et la fiscalité posent des problèmes. L'environnement n'est pas favorable à l'investissement. De nombreuses entreprises canadiennes qui souhaitent investir en Ukraine ne l'ont pas fait jusqu'à maintenant. Elles n'ont pas encore perdu espoir, mais elles ne sont pas prêtes à y investir leur argent parce que le climat n'est pas propice.

Troisièmement, la question de l'énergie pose un grave problème, surtout en ce qui concerne le prix de l'électricité. Non seulement la tarification ne couvre pas les coûts de production de l'électricité, mais les mécanismes de perception ne fonctionnent pas bien. Les redevances ne sont pas perçues comme il faut. Une réforme importante s'impose. Le premier ministre et le président de l'Ukraine en sont conscients. Ils s'efforcent de remédier au problème, mais l'indépendance remonte maintenant à dix ans sans que le problème ait été suffisamment réglé. Au cours de ces dix ans, la dépendance vis-à-vis de la Russie a certainement fait du tort à l'Ukraine. Il va falloir y remédier.

Pour ce qui est de la vente de nos réacteurs CANDU à l'Ukraine, je répondrai simplement que c'est une possibilité. Néanmoins, étant donné qu'il s'agit d'une économie en transition qui a beaucoup de difficultés en ce qui concerne ses relations avec les institutions financières internationales, l'Ukraine aurait du mal à convaincre le FMI, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, auxquels elle doit déjà beaucoup d'argent, qu'elle doit acheter un réacteur nucléaire CANDU, qui n'est pas bon marché. Nous gardons espoir pour l'avenir. Le Canada s'efforce très activement de promouvoir la technologie CANDU en Europe centrale et en Europe de l'Est. Nous sommes à la recherche de débouchés. Peut-être qu'un jour viendra où nous pourrions vendre notre réacteur à l'Ukraine, mais je suppose que c'est un peu prématuré pour le moment.

Senator Bolduc: I want to talk about the political structure of the country. I see that they have a president and a prime minister. Is it the same type of political structure as the French Republic? How would you compare Ukraine with the president and the prime minister of France?

Mr. Brooks: It is almost an exact replica of the Russian system. The president and the presidential administration form one base of power. The prime minister and his cabinet form a second base of power. By constitution, none of the members of the cabinet can be a member of the legislature. The legislature forms the third base of power.

Senator Bolduc: Do they have a multitude of parties?

Mr. Brooks: They have a number of parties. We have produced a fact sheet giving you the current standings of the parties. It keeps changing because they do not have formal parties. They have what are more properly described as factions, which are loose alliances that change over time.

The Rada only recognizes parties with more than 14 members. This has forced out a large number of the smaller parties and is forcing some coalescence of these political groupings within the Rada.

Senator Bolduc: Is there no relationship with the government?

Mr. Brooks: None whatever.

Senator Bolduc: It is like Italy, then, is it?

Mr. Brooks: Yes. Having said that, one of the major achievements of Prime Minister Yushenko and President Kuchma since the elections last fall has been to cobble together a coalition within the Rada that is supportive of the reform program. In the Rada this is known as the majority, a workable majority or an ideological majority.

There is no formal relationship, as there is in the Canadian Parliament, to support the government, but there is a broad-based undertaking to support the government's reform program by the majority in the Rada. Their Speaker is a representative of that majority.

Senator Bolduc: That is the formal structure of power. As I understand it, the informal structure of power is gathered by a few big businessmen who are connecting more or less with the government to receive some preference.

Mr. Brooks: Informally, the presidency is the most important structure in the country. The president has a large degree of influence. He does not have the constitutional authority of a Russian or a French president, but he has a great deal of non-constitutional authority that puts the presidency in the centre of political life.

The influence of important businessmen, in particular energy oligarchs, is a topic for a great deal of speculation and debate. At this distance, it is difficult to measure how truly strong they are. One would have to expect that, indeed, the informal power exercised through a number of these oligarchs is considerable.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais parler de la structure politique du pays. Je vois qu'il y a un président et un premier ministre. Est-ce le même genre de structure politique que celle de la République française? Comment compareriez-vous le président et le premier ministre de l'Ukraine avec ceux de la France?

M. Brooks: C'est une réplique presque exacte du système russe. Le président et l'administration présidentielle forment un élément du pouvoir. Le premier ministre et son Cabinet en forment un deuxième. La Constitution interdit aux membres du Cabinet d'être membres de l'Assemblée législative. L'Assemblée législative représente la troisième branche du pouvoir.

Le sénateur Bolduc: Y a-t-il plusieurs partis politiques?

M. Brooks: Il y en a plusieurs. Nous avons préparé une feuille de renseignements indiquant la situation actuelle des partis. Cela évolue constamment étant donné qu'il n'y a pas de partis officiels. Il s'agit plutôt de factions, c'est-à-dire d'alliances qui changent avec le temps.

La Rada reconnaît seulement les partis qui comptent plus de 14 députés. Cette règle a évincé un grand nombre de petits partis et obligé certains de ces groupements politiques à former des coalitions au sein de la Rada.

Le sénateur Bolduc: Ils n'ont aucun rapport avec le gouvernement?

M. Brooks: Aucun.

Le sénateur Bolduc: C'est comme l'Italie, alors?

M. Brooks: Oui. Cela dit, l'une des principales réalisations du premier ministre, M. Yushenko, et du président, M. Kuchma, depuis les élections de l'automne dernier, a été de former, au sein de la Rada, une coalition en faveur du programme de réforme. Cette coalition constitue la majorité, une majorité effective ou idéologique.

Il n'y a pas de relations officielles, comme au Parlement canadien, avec le gouvernement, mais la majorité à la Rada s'engage à appuyer le programme de réforme du gouvernement. Le président de l'Assemblée est un représentant de cette majorité.

Le sénateur Bolduc: Il s'agit de la structure officielle du pouvoir. Si j'ai bien compris, le pouvoir est détenu, de façon officieuse, par quelques puissants hommes d'affaires qui ont partie liée avec le gouvernement et qui bénéficient d'un certain favoritisme.

M. Brooks: Au niveau informel, la présidence est la structure la plus importante du pays. Le président exerce une grande influence. Il n'a pas l'autorité constitutionnelle d'un président russe ou français, mais il possède une grande autorité non constitutionnelle qui le place au centre de la vie politique.

L'influence des puissants hommes d'affaires, plus particulièrement des magnats de l'énergie, fait l'objet de beaucoup de spéculations et de discussions. Il est difficile, à distance, d'évaluer leur véritable influence. On peut toutefois s'attendre à ce que ces magnats exercent une influence considérable.

Senator Bolduc: Am I right in saying that the privatization program involves about one half of the manufacturing sector?

Mr. Brooks: The privatization program broke down between small and large enterprises. They have privatized most of the small enterprises. It is important to remember that these were largely unprofitable enterprises that did not have much in the way of resources. The large, strategic profitable or potentially profitable enterprises are still in government hands. How they are privatized will be the key.

The Ukrainian government is looking forward to receiving in their budget revenues something in excess of U.S. \$1 billion per year from the privatization of these enterprises. Whether or not that can be realized is a serious question.

Senator Bolduc: If the major corporations are government corporations and they have conflicts with individuals or between themselves, are the courts really independent?

Mr. Brooks: The courts have proven to be ineffective on behalf of Canadian businessmen who have sought redress. A large number of Canadian businessmen are owed money from business deals, or whatever. The courts have been ineffective in supporting the efforts of Canadians to collect their money. Despite the fact that many of them have judgments, they still have not been able to collect that money.

Concerning the independence of the courts, at a macro level there might be some question of that when we talk about individual commercial activities. I think the courts are fair.

Senator Bolduc: But enforcement is not there.

Mr. Brooks: The question of enforcement has been the problem.

Senator Prud'homme: Senator Grafstein told us about the high degree of education obtained by the Ukrainian people. As a result of communist paranoia, we cut ourselves off from an immense pool of immigration in Canada. In Canada, we have a great pool of people who were originally from Eastern Europe. Now that we are back to normal and are looking for good immigrants from around the world, do we have immigrants coming from Ukraine?

A new citizenship act will be discussed in the Senate. I will be a strong participant in the debate because that is where I started my political career 37 years ago. The language requirement will be a great plus. I happen to disagree with this language limitation when there is an extraordinarily good pool of possible new immigrants who are highly motivated, highly capable and intelligent. Canada needs them, but they may be stopped from coming here because of language. I know how Canada was built, so I will not give you my speech on Canada.

Do we make a special effort to help these people immigrate to Canada? Do we understand that the language may not be so important if they are otherwise occupied? Imagine what would happen in Western Canada. In Montreal, Ukrainian churches, Hungarian churches and Russian churches are dying out. It is sad

Le sénateur Bolduc: Ai-je raison de croire que le programme de privatisation touche environ la moitié du secteur de la fabrication?

M. Brooks: Le programme de privatisation est réparti entre les petites et les grandes entreprises. La plupart des petites entreprises ont été privatisées. Il ne faut pas oublier qu'il s'agissait surtout d'entreprises peu rentables qui ne disposaient pas de ressources importantes. Les grandes entreprises stratégiques rentables ou potentiellement rentables sont encore entre les mains du gouvernement. Tout dépendra de la façon dont elles seront privatisées.

Le gouvernement ukrainien s'attend à tirer des recettes de plus d'un milliard de dollars U.S. par an de la privatisation de ces entreprises. Quant à savoir s'il est possible de le réaliser ou non, c'est une autre question.

Le sénateur Bolduc: Si les grandes sociétés sont des sociétés d'État et entrent en conflit avec des particuliers ou entre elles, les tribunaux sont-ils vraiment indépendants?

M. Brooks: Les tribunaux se sont révélés inefficaces pour protéger les intérêts des hommes d'affaires canadiens qui se sont adressés à eux. Un grand nombre d'hommes d'affaires canadiens attendent de récupérer leur argent à la suite de marchés ou d'autres transactions. Les tribunaux ne leur ont été d'aucun secours. Même si un grand nombre d'entre eux ont obtenu des jugements en leur faveur, ils n'ont toujours pas pu récupérer leur argent.

Pour ce qui est de l'indépendance des tribunaux, la question peut se poser lorsque nous parlons d'activités commerciales privées. Je crois que les tribunaux sont honnêtes.

Le sénateur Bolduc: Mais les jugements ne sont pas appliqués.

M. Brooks: C'est l'application qui pose un problème.

Le sénateur Prud'homme: Le sénateur Grafstein nous a parlé du haut niveau d'instruction des Ukrainiens. À la suite de la paranoïa communiste, nous nous sommes fermés à un immense réservoir d'immigration. Au Canada, nous avons beaucoup de gens compétents qui sont originaires d'Europe de l'Est. Maintenant que les choses sont revenues à la normale et que nous recherchons de bons immigrants venant du monde entier, avons-nous des immigrants qui viennent de l'Ukraine?

Le Sénat va examiner une nouvelle Loi sur la citoyenneté. Je vais participer de près au débat car c'est sur ce sujet que j'ai débuté ma carrière politique il y a 37 ans. L'exigence linguistique sera un gros atout. Je ne suis pas d'accord avec les limitations sur le plan linguistique lorsqu'il y a un excellent réservoir de nouveaux immigrants potentiels qui sont très motivés, très compétents et très intelligents. Le Canada a besoin d'eux, mais ils ne pourront peut-être pas venir ici à cause de la langue. Je sais comment le Canada a été édifié et je ne vais donc pas vous faire mon discours sur le Canada.

Devons-nous faire un effort spécial pour aider ces gens à immigrer au Canada? Comprenons-nous que la langue n'est pas si importante si c'est compensé par d'autres qualités. Imaginez ce qui arrivera dans l'Ouest. À Montréal, les églises ukrainiennes, hongroises et russes sont en train de s'éteindre. C'est triste, parce

because they have all the institutions ready. They have churches, credit unions and other organizations, but the void has not been filled with younger immigrants. These people would probably help.

Do we have Ukrainian people immigrating to Canada? If yes, how many? Do we make a special effort to help them immigrate, without being accused of all the sins of the world? They could fit well within the communities that we already have established in Canada.

Mr. Wright: We would argue that the program is enormously successful. However, my colleague, the Ukrainian ambassador, might turn around and tell you that our program is too successful because there is a concern on the part of Ukraine that a lot of their best and brightest are going to countries like Canada. This is a concern within Ukraine on the question of the brain-drain.

The Ukraine is an important source of well-trained applicants in a range of fields. That would include the computer science engineering and heavy engineering trades.

Language is an issue. I am not an expert on immigration matters, but over time this is becoming less of an issue, especially with the younger generation of applicants who are applying, where English as a third language, probably in the case of Ukraine, is increasingly becoming a fact of life.

A significant visa program is run by the embassy in Kiev. In terms of visitor visas, four years ago we were processing close to 6,000. That is up to about 8,000 now — an increase of 43 per cent over the last four years.

On the immigration side, the application rate averaged about 1,100 in recent years. It climbed to about 1,330 in 1999 and is holding at about the same level right now. It is a busy program. The Department of Immigration has tried to put more resources into our small embassy in Kiev, but we are not always able to process applications as quickly as we would like to process them. We try to offer same-day service as often as we can, but the process is complicated because of fraudulent applications, which are significantly on the increase. There is a problem, as in many countries, where their economy is in transition. There are concerns in Canada on the issue of organized crime, and that requires special processing in some instances.

If Ms Caplan were here, she would say that this is a priority market for Canada's immigration program, and it is being treated accordingly by the Department of Citizenship and Immigration.

Senator Roche: As you mentioned, Mr. Wright, it has now been announced that the Chernobyl plant will be closed down. That raises two questions. First, there is the continuing radioactive fallout and the subsequent contamination of adults and, in particular, children. Am I correct that there is a program in existence whereby Canadians help the children of Chernobyl? If there is such a program, could that program be expanded? Who runs it? What can we do to express our humanitarian concern for

que toutes ces institutions existent déjà. Ces gens-là ont déjà des églises, des coopératives de crédit et d'autres organismes, mais des immigrants plus jeunes ne sont pas venus les remplacer. La venue de ces personnes réglerait le problème.

Y a-t-il des Ukrainiens qui immigreront au Canada? Dans l'affirmative, combien sont-ils? Faisons-nous un effort spécial pour les aider à immigrer, sans nous faire accuser de tous les péchés du monde? Ils pourraient bien s'intégrer dans les collectivités que nous avons déjà établies au Canada.

M. Wright: Ce programme a énormément de succès. Néanmoins, mon collègue, notre ambassadeur en Ukraine, pourrait vous dire qu'il a trop de succès, car l'Ukraine se plaint de voir partir ses plus brillants sujets vers des pays comme le Canada. L'exode des cerveaux pose un problème à l'Ukraine.

L'Ukraine est une source importante de candidats à l'immigration qui possèdent une bonne formation dans toutes sortes de domaines. Cela comprend le génie informatique et les métiers de la construction mécanique lourde.

La langue pose un problème. Je ne suis pas expert en immigration, mais la question se pose de moins en moins, surtout pour les jeunes étant donné que les jeunes Ukrainiens apprennent de plus en plus l'anglais comme troisième langue.

Notre ambassade, à Kiev, a un important programme de visas. Pour ce qui est des visas de visiteur, nous en traitons près de 6 000 il y a quatre ans. Ce chiffre est maintenant passé à 8 000 environ, ce qui représente une augmentation de 43 p. 100 depuis quatre ans.

Du côté de l'immigration, nous recevons en moyenne environ 1 100 demandes ces dernières années. La moyenne est passée à 1 330 en 1999 et se maintient depuis à peu près au même niveau. C'est un programme très actif. Le ministère de l'Immigration a essayé d'affecter davantage de ressources à notre petite ambassade de Kiev, mais nous ne sommes pas toujours en mesure de traiter les demandes aussi rapidement que nous le souhaiterions. Nous essayons de délivrer les visas le jour même dans toute la mesure du possible, mais le processus est compliqué par les demandes frauduleuses, qui sont en augmentation. Cela pose un problème comme dans de nombreux autres pays où l'économie est en transition. Au Canada, on se préoccupe du crime organisé, ce qui exige parfois un examen spécial.

Si Mme Caplan était ici, elle dirait que c'est un marché prioritaire pour le programme d'immigration du Canada et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration le traite en conséquence.

Le sénateur Roche: Comme vous l'avez mentionné, monsieur Wright, on a annoncé la fermeture de la centrale de Tchernobyl. Cela soulève deux questions. Premièrement, il y a les retombées radioactives qui continuent et qui contaminent les adultes, mais surtout les enfants. Ai-je raison de croire qu'il existe un programme permettant aux Canadiens de venir en aide aux enfants de Tchernobyl? Si ce programme existe, pourra-t-il être élargi? Qui le gère? Que pouvons-nous faire pour exprimer nos

the contamination problem, which will get worse even though the plant is now closed?

My second question is on the energy side. With respect to filling in the energy void, you were a little hesitant to advance nuclear power via the CANDU reactor in the immediate, and for understandable reasons. Is Canada working on alternate sources of energy to help advance either regular or alternate sources of energy that would be non-nuclear in an effort to express its concern about the need for electricity and power in Ukraine today?

Mr. Wright: I would be happy to answer both those questions.

Yes, there is a program in Canada. I think it is referred to as "Help us Help the Children." It is an NGO organization. It is supported by the Canadian government through CIDA, but it is run largely by volunteers. I think the main beneficiary has been Belarus and not Ukraine because the downwind contamination was much more serious and had much more of an impact there than in Ukraine. Ukraine was certainly affected, but the prevailing winds from Chernobyl had a more dramatic impact on the people of Belarus.

While there may be beneficiaries from both countries, the majority of the children have come from Belarus. It is a good program and it is continuing. It enjoys some support from the Canadian government through CIDA.

In terms of helping Ukraine identify other sources of energy, yes, we are trying to do what we can. Thermal energy is important and one example is the Northland Power project. A number of companies are trying to develop oil and gas, principally in the Crimea region.

Canadian companies may also play a part in the array of pipeline projects on the drawing boards right now with respect to Caspian oil and gas development. This project has a longer term of life. No immediate pipelines are being built. One of the pipeline proposals coming out of the Caspian basin would involve a pipeline that goes from Odessa to Brody and over to Gdansk. The idea is that while some of this energy would be going to western European markets, obviously the other market would be Ukraine. The project is meant to diversify energy supplies for Ukraine so that it would rely less on Russia as the principal supplier of oil and gas.

Canadian companies have been on the ground from the outset. When the Prime Minister was in Ukraine with Trade Minister Marchi in January 1999, a good percentage of the Canadian business delegation that was there, including representatives from TransCanada Pipelines Limited, were there to look at opportunities to improve efficiency. TransCanada Pipelines was looking to upgrade compressor stations in order that gas could be sent more efficiently through pipelines and that less would be lost through leakage, because that is a real problem right now. We are doing what we can.

Senator Di Nino: How much aid does Canada give Ukraine? Do we have any figures?

inquiétudes humanitaires vis-à-vis de la contamination, qui va s'aggraver, même si la centrale est maintenant fermée?

Ma deuxième question concerne l'énergie. Pour répondre aux besoins énergétiques, vous hésitez un peu à promouvoir l'énergie nucléaire que pourrait fournir le réacteur CANDU, du moins dans l'immédiat, et pour des raisons compréhensibles. Le Canada cherche-t-il à développer d'autres sources d'énergie non nucléaire pour répondre aux besoins d'électricité et d'énergie en Ukraine?

M. Wright: Je me ferai un plaisir de répondre à ces deux questions.

Oui, nous avons un programme au Canada. Je crois qu'il s'appelle «Aidez-nous à aider les enfants». C'est une ONG. Ce programme bénéficie de l'appui du gouvernement canadien par l'entremise de l'ACDI, mais il est surtout géré par des bénévoles. Je crois que le principal bénéficiaire de ce programme a été le Bélarus et non l'Ukraine étant donné qu'à cause des vents, la contamination a été beaucoup plus grave dans ce pays qu'en Ukraine. L'Ukraine a certainement été touchée, mais en raison des vents dominants de Tchernobyl, la population du Bélarus a subi davantage les effets de la contamination.

Même si les deux pays ont bénéficié du programme, la majorité des enfants sont venus du Bélarus. C'est un bon programme qui se poursuit. Il reçoit une certaine aide du gouvernement canadien par l'entremise de l'ACDI.

Pour ce qui est d'aider l'Ukraine à trouver d'autres sources d'énergie, oui, nous essayons de le faire. L'énergie thermique est importante, et le projet de Northland Power en est une exemple. Plusieurs entreprises essaient de mettre en valeur le pétrole et le gaz, surtout dans la région de la Crimée.

Les entreprises canadiennes peuvent également jouer un rôle dans les divers projets de pipeline qui sont à l'étude pour la mise en valeur du pétrole et du gaz de la mer Caspienne. Il s'agit d'un projet à long terme. Aucun pipeline ne sera construit dans l'immédiat. L'un des pipelines qui doit être construit à partir de la mer Caspienne ira d'Odessa à Brody en passant par Gdansk. Une partie de cette énergie ira vers les marchés d'Europe de l'Ouest, mais l'autre marché sera évidemment l'Ukraine. Ce projet vise à diversifier les ressources énergétiques de l'Ukraine afin qu'elle dépende moins de la Russie comme principal fournisseur de pétrole et de gaz.

Les entreprises canadiennes sont sur le terrain depuis le départ. Lorsque le premier ministre est allé en Ukraine accompagné du ministre du Commerce international, M. Marchi, en janvier 1999, une forte proportion de la délégation de gens d'affaires qui comprenait des représentants de TransCanada Pipelines Limited, étaient là pour étudier la possibilité d'accroître l'efficacité. TransCanada Pipelines cherchait à moderniser les stations de compression afin que le gaz puisse être envoyé plus efficacement par gazoduc avec moins de fuite, car cela pose un sérieux problème pour le moment. Nous faisons ce que nous pouvons.

Le sénateur Di Nino: Quel est le montant de l'aide que le Canada accorde à l'Ukraine? Avons-nous des chiffres?

Mr. Wright: We do have those figures. Canada provides \$20 million a year in technical assistance. That works out to about \$200 million in technical assistance since we started the program. That does not include the U.S. \$20 million that we have given thus far for the sarcophagus implementation program for Chernobyl. That money was pledged and provided about four years ago at the G-8 summit in Denver. A second pledging conference is scheduled for Berlin, in July, for the next phase of the sarcophagus implementation program for Chernobyl. The Canadian government will be pledging a further important contribution at that time as well. The extent of the assistance to date has been significant.

In relation to programs that we administer with CIDA in central and eastern Europe, Ukraine is the largest that we run. It is the same size as the program that we run with Russia.

Senator Di Nino: Is the CIDA program over and above what you just mentioned?

Mr. Wright: No, that is the program administered by CIDA.

Senator Di Nino: That is the \$20 million per year.

Mr. Wright: It is \$20 million a year. If that money is accumulated over the 10 years of the program, it is essentially \$200 million, plus U.S. \$20 million that we have given for the Chernobyl sarcophagus implementation program. It is approximately \$230 million over 10 years.

Senator Di Nino: What about the European Bank for Reconstruction and Development? Is it separate and apart from our contribution? How much are they contributing? Do you have any idea?

Mr. Wright: Mr. Brooks may be able to offer more details on that. My understanding is that the role of the EBRD is project-related.

Mr. Brooks: EBRD is a development bank much like the African Development Bank or the World Bank. The one difference is that it is the only development bank that will take an equity position or will finance equity, unlike the others. It works on private sector as opposed to public sector projects. There is no aid component in any EBRD activities.

Mr. Wright: It is not a donor organization.

Senator Di Nino: They are getting some benefit from the EBRD.

Senator De Bané: We have contributed to the capital of that bank. How much have we contributed?

The Chairman: About 3.5 per cent.

Senator Di Nino: Given our historical relationship with Ukraine and the relationship that we have had historically with Ukrainian immigrants in this country, it does not strike me as if the Canadian contribution of \$230 million over 10 years is a

M. Wright: J'ai ces chiffres. Le Canada accorde une assistance technique de 20 millions de dollars par an. Cela donne environ 200 millions de dollars en assistance technique depuis le début du programme. Cela ne comprend pas les 20 millions de dollars U.S. que nous avons donnés jusqu'ici pour le programme de construction de sarcophage pour la centrale de Tchernobyl. Nous avons accordé cette somme il y a quatre ans environ au Sommet du G-8, à Denver. Une nouvelle conférence doit avoir lieu à Berlin, en juillet, pour la phase suivante du programme de sarcophage pour Tchernobyl. Le gouvernement canadien s'engagera de nouveau à faire une importante contribution à ce programme. L'aide accordée jusqu'ici a été importante.

Parmi les programmes que nous administrons de concert avec l'ACDI en Europe centrale et de l'Est, celui qui est destiné à l'Ukraine est le plus important de tous. Il est de la même taille que le programme que nous administrons en faveur de la Russie.

Le sénateur Di Nino: Le programme de l'ACDI vient-il s'ajouter en sus de ce programme dont vous venez de nous parler?

M. Wright: Non, il s'agit du programme administré par l'ACDI.

Le sénateur Di Nino: Ce sont les 20 millions de dollars par an?

M. Wright: C'est 20 millions de dollars par an. Si on fait le calcul sur les dix ans du programme, il s'agit en fait de 200 millions de dollars, plus 20 millions de dollars U.S. que nous avons consentis au programme de mise en oeuvre du sarcophage de Tchernobyl. Le montant s'élève donc à environ 230 millions de dollars sur dix ans.

Le sénateur Di Nino: Qu'en est-il de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement? Les fonds accordés par la Banque sont-ils distincts de notre contribution? Combien contribue la Banque? Avez-vous une idée du montant approximatif?

M. Wright: M. Brooks pourra peut-être vous fournir plus de détails à ce sujet. D'après ce que j'en sais, l'aide accordée par la BERD est axée sur des projets.

M. Brooks: La BERD est une banque de développement, très semblable à la Banque africaine de développement ou à la Banque mondiale. La différence tient au fait qu'il s'agit de la seule banque de développement qui accorde des fonds en échange d'une participation à l'entreprise qu'elle finance. La BERD s'occupe du secteur privé plutôt que du secteur public. Il n'y a pas de volet aide dans ses activités.

M. Wright: Il ne s'agit pas d'un organisme donateur.

Le sénateur Di Nino: Il y a un certain bénéfice à la participation de la BERD.

Le sénateur De Bané: Nous contribuons au capital de cette banque. Quelle est l'importance de notre contribution?

Le président: Environ 3,5 p. 100.

Le sénateur Di Nino: Compte tenu de l'ancienneté de nos liens avec l'Ukraine et avec les Ukrainiens qui ont émigré chez nous, la contribution canadienne de 230 millions de dollars sur dix ans ne me paraît pas très considérable. Permettez-moi de ne pas être

particularly large sum. I beg to disagree with your statement, although I am not here to take exception with what you are saying.

Does the Canadian government have a strong commitment to try to help Ukraine? You have given us aid and immigration figures that are rather paltry in comparison to immigration from other parts of the country.

I fully appreciate the need to be cognizant of the problems that immigration creates for our country, but I question whether the Canadian government has made a full and strong commitment to helping Ukrainians at a time when they are trying to get rid of the Russian yoke that they have been under for some years.

Mr. Wright: I respect your position, senator, but I would take a contrary view. The technical assistance program that we have in place is significant. It is the largest one in place for central and eastern Europe.

Unlike the work that CIDA does in other parts of the developing world, where they have what they would call aid projects and humanitarian assistance, technical assistance is a different type of program. CIDA had a program along these lines until the Soviet Union disbanded in 1971. We had to create a vehicle to go ahead and make technical assistance available to countries like Ukraine.

I would argue that our significant technical assistance program has been praised highly by the Ukrainian president and prime minister, by parliamentarians, by judges, by the scientific community who are struggling with the transition in their economy, and by legislators. It has had a real impact in terms of facilitating the transition. I would argue that the immigration program that is in place is an ambitious one. In relation to other immigration programs that Canada has around the world, it is an extremely important source of immigration to Canada.

I do not want to argue from the corner of the Ukrainian ambassador, but there is another side to the story. As much as I know that the Ukrainian-Canadian community and the Canadian government welcomes highly educated people to Canada to contribute to our society, we must ask ourselves this question: Are we doing Ukraine any favours by taking their best and brightest? You will have an opportunity to speak to the Ukrainian foreign minister informally next week. That is a question you can put to him.

In terms of our own leadership on the international stage, in addition to hosting the Winnipeg conference in 1995, which dealt with the Ukrainian economy within the G-7, we have taken a leadership role within NATO to help Ukraine form its distinctive relationship with NATO. This is an extremely important component. We are doing what we can to get the Canadian business community to pay attention to Ukraine. We took our Prime Minister, our trade minister and 150 Canadian businessmen over there. Many skeptics said, "What are you doing in Ukraine in

d'accord avec vous là-dessus, bien que je ne sois pas ici pour m'opposer à ce que vous dites.

Le gouvernement canadien est-il vraiment déterminé à essayer d'aider l'Ukraine? Vous nous avez présenté des chiffres relativement à l'aide et à l'immigration qui sont assez modestes quand on les compare aux chiffres relatifs à l'immigration d'autres régions du pays.

Je comprends parfaitement qu'il faut tenir compte des problèmes que l'immigration crée chez nous, mais je me demande si le gouvernement canadien est vraiment déterminé à aider les Ukrainiens à cette époque où ils tentent de secouer le joug de la Russie qui pèse sur eux depuis des années.

M. Wright: Je respecte votre position, sénateur, mais je suis plutôt de l'avis contraire. Le programme d'assistance technique que nous avons en place est considérable. C'est un des plus importants programmes que nous ayons en place en Europe centrale et de l'Est.

Contrairement à l'aide qu'accorde l'ACDI à d'autres pays en développement, qui est de nature publique ou humanitaire, l'assistance technique est d'un autre type. L'ACDI avait un programme semblable jusqu'au moment où l'Union soviétique a été démantelée en 1971. Nous avons dû créer un nouveau modèle pour accorder une aide technique à des pays comme l'Ukraine.

Je répliquerais que notre programme d'assistance technique considérable est fortement prisé du président et du premier ministre de l'Ukraine ainsi que de ses parlementaires, de ses magistrats, de ses législateurs et de ses scientifiques qui sont aux prises avec une économie en transition. Cette aide a eu un impact réel pour ce qui est de faciliter la transition. Je dirais que le programme d'immigration qui est en place est un programme ambitieux. Comparativement au programme d'immigration que nous avons dans divers pays du monde, ce programme-là est une source extrêmement importante d'immigrants pour le Canada.

Sans vouloir me faire le porte-parole de l'ambassadeur de l'Ukraine, il faut quand même tenir compte de l'envers de la médaille. Si heureux que soient la communauté canadienne d'origine ukrainienne et le gouvernement canadien d'accueillir chez nous des gens très instruits qui peuvent contribuer à notre société, nous devons nous demander: rendons-nous service à l'Ukraine en lui prenant ses meilleurs talents? Vous aurez l'occasion de vous entretenir de façon informelle avec le ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine la semaine prochaine. C'est une question que vous pourriez lui poser.

Pour ce qui est de notre leadership à l'échelle internationale, outre la conférence de Winnipeg que nous avons organisée en 1995 sur la place de l'économie ukrainienne dans le G-7, nous avons joué un rôle de leader au sein de l'OTAN afin d'aider l'Ukraine à former une relation particulière avec l'OTAN. Il s'agit là d'une dimension extrêmement importante. Nous faisons ce que nous pouvons pour amener les gens d'affaires canadiens à s'intéresser à l'Ukraine. Nous y avons amené notre premier ministre, notre ministre du Commerce et 150 hommes d'affaires

January?" We surprised a great many people by the amount of business we were able to generate.

From the perspective of Canadian defence, foreign, economic and social policy, we have been highly responsible and concerned. We remain so. We have good resources dedicated to a vital program within the Foreign Affairs Department.

This is a file, which is enormously close to Mr. Axworthy's heart. He watches over our shoulder every step of the way. He is very proud of the fact that he, and we, were able to get Ukraine to go ahead and sign the Ottawa convention on land mines. Land mines are a huge problem for Ukraine from a different perspective. They do not have land mines buried throughout the countryside like we see in Bosnia or Kosovo. What Ukraine has is what Belarus, Russia and Moldova have, namely, huge stockpiles of deteriorating land mines that need to be addressed as a matter of high priority. This is a key issue that the Canadian government and the Foreign Affairs Department has been engaging Ukraine on for quite some time. Mr. Axworthy would take an enormous amount of pride in talking about the efforts that we have made to date.

Senator Di Nino: I thank you for that answer. It is reassuring. I also applaud you for your strong defence of our position. It certainly sheds a lot of light on the issue. Some of us are not in agreement that we are doing enough to help that country.

Senator Corbin: I have a simple and direct question. You alluded to a couple of items concerning Ukraine-Russia relations. I do not take this paper to be inclusive. What other tensions, flashpoints or developing issues exist between Ukraine and Russia?

Mr. Wright: That is an important question. President Putin of Russia recently visited Ukraine. They are neighbours. Russia is watching Ukraine's foreign policy direction. It is watching the way in which Ukraine is trying to develop its strategic relationship with the OSCE, more particularly with the European Union and NATO. Russia wants to ensure that it understands the nature of that evolving relationship.

Obviously, from an economic perspective, Russia and Ukraine are important economic and trading partners. Ukraine, to its credit, is trying hard to diversify its markets, to reduce its current dependence on Russia as a trading partner, most particularly in the area of energy. That is complicated by virtue of the fact that Ukraine owes Russia enormous amounts of money in terms of outstanding energy debts that have not been paid. They total in the billions. How that process plays out in the course of the next few years will be extremely important. Will economic and political

canadiens. Nombreux étaient les sceptiques. «Qu'allez-vous faire en Ukraine au mois de janvier?» nous a-t-on demandé. Nous avons surpris bien des gens par la quantité d'activités commerciales que nous avons pu susciter entre nos deux pays.

Du côté de la politique canadienne en matière de défense, d'affaires étrangères et de développement socio-économique, nous nous sommes montrés des plus responsables et intéressés. Nous le sommes toujours. Nous avons d'importantes ressources que nous consacrons à un programme vital au ministère des Affaires étrangères.

L'Ukraine est un dossier qui tient énormément à coeur à M. Axworthy. Il suit de près tout ce que nous faisons relativement à ce dossier. Il est très fier du fait qu'il ait pu, avec nous, amener l'Ukraine à signer la convention d'Ottawa sur les mines terrestres. Ces mines sont un énorme problème pour l'Ukraine, mais dans une optique particulière. On n'y trouve pas de mines terrestres enfouies dans les campagnes comme on en trouve en Bosnie ou au Kosovo. On trouve toutefois en Ukraine ce qu'on trouve aussi au Bélarus, en Russie et en Moldavie, à savoir d'immenses stocks de mines terrestres en détérioration dont il faut s'occuper de toute urgence. C'est là un problème crucial dont le gouvernement canadien et le ministère des Affaires étrangères discutent avec l'Ukraine depuis assez longtemps. M. Axworthy serait très fier de vous parler des efforts qui ont été déployés à ce chapitre jusqu'à maintenant.

Le sénateur Di Nino: Je vous remercie pour cette réponse, que je trouve rassurante. Je vous félicite également pour les arguments énergiques que vous avez présentés pour défendre notre position. Ces arguments nous éclairent énormément. Certains d'entre nous ne sont toutefois pas d'accord pour dire que nous en faisons assez pour aider ce pays.

Le sénateur Corbin: J'ai une question simple et directe. Vous avez fait allusion à deux ou trois aspects des relations entre l'Ukraine et la Russie. Je ne considère pas votre exposé comme exhaustif. Quels sont les autres sources de tensions ou de conflits ou les autres problèmes qui pourraient apparaître dans les relations entre l'Ukraine et la Russie?

M. Wright: Vous posez là une question importante. Le président Poutine de la Russie s'est rendu récemment en Ukraine. Les deux pays sont voisins. La Russie surveille l'évolution de la politique étrangère de l'Ukraine. Elle surveille la façon dont l'Ukraine essaie de former une relation stratégique avec l'OSCE, et plus particulièrement avec l'Union européenne et l'OTAN. La Russie veut être sûre de bien comprendre la nature de cette relation au fur et à mesure qu'elle évolue.

Naturellement, du point de vue économique, la Russie et l'Ukraine sont d'importants partenaires économiques et commerciaux. Les efforts que déploie l'Ukraine pour diversifier ses marchés et pour réduire sa dépendance commerciale à l'égard de la Russie, notamment dans le secteur de l'énergie, sont tout à son honneur. La situation est compliquée par le fait que l'Ukraine doit d'énormes sommes d'argent à la Russie en raison de dettes énergétiques qui demeurent impayées. Ces dettes totalisent des milliards de dollars. Il sera extrêmement important de suivre les

compromises need to be made to go ahead and respond to these questions of debt?

The question of Russian debt also comes at a time when Ukraine is having difficulty meeting its obligations for structural adjustment to international financial institutions, such as the IMF. We are all saying to Ukraine, "You have to do it better."

There are a lot of pressure points on Ukraine at the present time, some of which relate to Russia. Within Ukraine, a large community of people speak Russian and their relatives are just across the border. There is the issue of Crimea, which many Russians still look at as being part of Russia. They do not accept the fact that this is part of an independent Ukraine. There is no question about the fact that there are pressure points.

President Kuchma had a good personal working relationship with President Yeltsin. They were able to work through important issues concerning the recognition of Ukraine's independence, territorial integrity, the borders and also solving the Black Sea fleet problem. President Putin is new. We do not know him well; we know him a bit. We will have to see how the Russians manage that relationship with Ukraine and how Ukraine manages that dynamic with Russia.

This is an important issue. It is one to which I hope the committee, in its deliberations over the course of the next year, pays some attention.

Senator De Bané: I wonder if this meeting with experts from Foreign Affairs would not have been more fruitful if it had been held *in camera*. As polished diplomats, they couch their assessments and opinions in ways that are in contradiction with the background documents that we were given about Ukraine. The main point that comes to mind after reading those documents is that here is a country that has missed its opportunity in the last 10 years.

I see you nodding. Our stenographers cannot take note of such things.

Here is a country with immense potential and which, for all sorts of reasons, has not fulfilled its immense potential. Do you agree with that?

Mr. Wright: I do. Frankly, if you asked the ambassador, I think he would agree with you as well. As to having missed an opportunity, I suppose it depends on which side of the issue you are looking at. From the Ukrainian perspective, they felt that they were doing what was critical at that moment in time, which was securing their independence, borders and relations with neighbours, which were problematic, and getting a constitution up and running. However, they paid a price for that.

I know it is not fair to compare Ukraine with Poland or Hungary because their historical evolution was quite different.

résultats de ces efforts au cours des années à venir. L'Ukraine devra-t-elle se résoudre à des compromis économiques et politiques pour régler son problème d'endettement?

Cette question de son endettement par rapport à la Russie se pose au moment même où l'Ukraine a du mal à répondre aux exigences de rajustement structurel que lui imposent les institutions financières internationales comme le FMI. Nous disons tous à l'Ukraine: «Vous devez mieux faire les choses.»

Il y a à l'heure actuelle beaucoup de pressions qui s'exercent sur l'Ukraine et qui proviennent de diverses sources, notamment de ses rapports avec la Russie. En Ukraine, on trouve beaucoup d'habitants qui parlent russe et qui ont des parents juste de l'autre côté de la frontière. Il y a le problème de la Crimée, que beaucoup de Russes considèrent toujours comme faisant partie de la Russie. Ils n'acceptent pas que la Crimée fasse partie d'une Ukraine indépendante. Il ne fait aucun doute qu'il y a beaucoup de sources de conflits possibles.

Le président Kuchma avait une bonne relation de travail avec le président Eltsine. Ils ont réussi à s'entendre sur des questions importantes concernant la reconnaissance de l'indépendance de l'Ukraine, son intégrité territoriale, ses frontières ainsi que sur le problème de la flotte de la mer Noire. Le président Poutine est nouveau. Nous ne le connaissons pas bien; nous le connaissons un peu. Il faudra voir comment les Russes géreront leur relation avec l'Ukraine et comment l'Ukraine gèrera sa relation avec la Russie.

Il s'agit là d'une question clé qui, je l'espère, retiendra l'attention du comité au cours de l'année à venir.

Le sénateur De Bané: Je me demande si la présente rencontre avec les spécialistes des Affaires étrangères n'aurait pas été plus fructueuse si elle avait eu lieu à huis clos. En diplomates avertis, ils nous présentent leurs évaluations et leurs opinions en des termes qui sont en contradiction avec les documents de fond qui nous ont été remis sur la question de l'Ukraine. La principale constatation qui découle de la lecture de ces documents, c'est que nous sommes en présence d'un pays qui, au cours des dix dernières années, n'a pas su saisir l'occasion qui s'offre à lui.

Je vous vois hocher la tête. Nos sténographes ne peuvent pas noter ces choses-là.

Nous sommes en présence d'un pays qui a un potentiel énorme et qui, pour toutes sortes de raisons, n'a pas réussi à l'exploiter pleinement. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

M. Wright: Oui. À vrai dire, si vous posiez la question à l'ambassadeur, je crois qu'il serait lui aussi d'accord avec vous. Pour ce qui est de n'avoir pas su saisir l'occasion, je suppose que tout dépend de l'optique dans laquelle on se place. De leur point de vue, les autorités ukrainiennes estimaient faire ce qu'il était essentiel de faire à ce moment-là, c'est-à-dire de garantir l'indépendance du pays, de définir ses frontières et ses relations avec ses voisins, qui étaient problématiques, de se doter d'une constitution en bonne et due forme. Elles en ont toutefois payé le prix.

Je sais qu'il n'est pas juste de comparer l'Ukraine à la Pologne ou à la Hongrie, car son histoire est très différente de celle des

However, if you look at what has happened in those two countries in the course of that same period of time, it is like night and day. You would have to acknowledge that fact.

Senator De Bané: Surely, you cannot always put down to historical background the fact that the oligarchy in Ukraine is made up of people who invest all their money outside Ukraine instead of looking to develop their own country, or that they are putting undue pressures on their politicians to steal even more from their country. There is so much that you can put down under historical factors that are beyond their reach.

You mentioned Poland and Hungary. I am heartened when I meet Canadian businessmen who tell me, "I went to Poland and Hungary five or 10 years ago. When I go today, I do not recognize those countries because they have changed so much. They were such drab countries, but today they are dynamic."

At the beginning of the 20th century, Ukraine was one of the countries that produced more grain than either the U.S. or Canada. A great Greek historian once said that a country's peoples are not defeated; they commit suicide before. When I look at a country like that, with its immense potential, and read all the background documents that were given to us, I think to myself, "I hope they get their act together."

While I recognize that Canada and other countries are helping them, you and I both know that, ultimately, the solution lies within them. It will not come from outside. After 10 years, they still do not understand what the word "private sector" means because the state holds all the strategic levers. Time is of the essence. They not only have to go from point A to point B; they must arrive there first.

You are more knowledgeable than are we about the different factors that influence that country, but I suspect their elites are letting them down.

Mr. Wright: I appreciate those observations. We have not had the benefit of the background information that you have read. I do not think we would disagree with your concerns. Sometimes our Prime Minister is wont to say that nothing moves faster than \$1 million looking for a good investment. Many Canadian businessmen have sincerely wanted to make investments in Ukraine, but the investments have not happened. However, it was not for want of trying.

We have not closed the book, and we will not do so. I think Ukraine is at a crossroad. I think opportunities have been missed, and the solutions definitely lie within. Ultimately, we can preach as much as we want in terms of best practices, reforms and structural change, but if it does not happen, then these are political choices taken by the leadership of that country and the international community will react accordingly.

deux autres pays. Si toutefois on la compare aux deux autres, c'est comme le jour et la nuit. Il n'y a pas à sortir de là.

Le sénateur De Bané: On ne peut sûrement pas toujours attribuer au contexte historique le fait qu'il existe en Ukraine une oligarchie composée de personnes qui investissent tout leur argent à l'étranger au lieu de chercher à favoriser le développement de leur pays ou qui exercent des pressions indues sur leurs représentants politiques pour qu'ils se servent encore plus généreusement dans les coffres de l'État. Il y a dans ce pays tellement de facteurs qui ne peuvent être expliqués uniquement par l'histoire.

Vous avez parlé de la Pologne et de la Hongrie. Je suis conforté quand j'entends des hommes d'affaires canadiens me dire: «Je suis allé en Pologne et en Hongrie il y a cinq ou dix ans. Quand je m'y rends aujourd'hui, je ne les reconnais pas tellement ces pays ont changé. La situation y était tellement lugubre, mais, de nos jours, elle est dynamique.»

Au début du XX^e siècle, l'Ukraine était au nombre des pays qui produisaient plus de céréales que les États-Unis ou le Canada. Selon un grand historien grec, les habitants d'un pays ne sont jamais battus, puisqu'ils se suicident avant de l'être. Quand je vois un pays comme celui-là, qui a un immense potentiel, et que je lis tous les documents de fond qui nous ont été remis, je me dis: «J'espère qu'ils finiront par s'organiser.»

Je sais bien que le Canada et d'autres pays aident l'Ukraine, mais vous et moi savons tous deux que la solution doit venir au bout du compte des Ukrainiens. Elle ne viendra pas de l'extérieur. Après dix ans, ils ne comprennent toujours pas ce que signifie le terme «secteur privé» parce que l'État garde la mainmise sur tous les leviers stratégiques. Le temps presse. Non seulement ils doivent aller du point A au point B, mais ils doivent d'abord s'y rendre.

Vous êtes plus au courant que nous des divers facteurs qui influencent le pays, mais je soupçonne que l'élite est pour beaucoup dans ses problèmes.

M. Wright: Je vous remercie pour ces observations. Nous n'avons pas eu l'avantage de pouvoir consulter les documents de fond que vous avez lus. Je ne crois pas que nous soyons en désaccord avec vos préoccupations. Notre premier ministre aime bien dire que, quand on a un million de dollars et qu'on cherche un bon placement, on bat tous les records de rapidité. Beaucoup d'hommes d'affaires canadiens auraient vraiment voulu investir en Ukraine, mais les investissements projetés ne se sont pas concrétisés. Ce n'est toutefois pas parce qu'on n'a pas fait les efforts voulus.

Nous n'avons pas renoncé à faire une percée de ce côté, et nous n'y renoncerons pas non plus. Je crois que l'Ukraine est à une croisée des chemins. Il est vrai qu'elle a raté des occasions et que les solutions doivent certainement venir des Ukrainiens eux-mêmes. Nous pouvons les inciter tant que nous le voulons à adopter des pratiques exemplaires, des réformes et des changements structurels, mais s'ils ne nous écoutent pas, c'est que les autorités du pays auront fait certains choix politiques et la communauté internationale se comportera en conséquence.

We are trying to encourage Ukraine to take the difficult decisions. Perhaps the one aspect that was missing in your preamble was how difficult these choices have been and will continue to be for Ukraine, given their inheritance. Not all of the problems relate to the inheritance. Some of them relate very directly to the political choices that have been made by the leadership of that independent country since 1991. We are trying to help them to help themselves. Canada is a friend and a strong ally of Ukraine. Given that Ukraine is so crucial in terms of European stability, especially central European stability, it is in all our interests to make sure that they get it right. We cannot afford to let it go wrong.

Having said that, capital flight, mattress money, oligarchs, organized crime, lack of transparency, over-regulation, over-taxation, lack of standardization and lack of a friendly investor climate are all factors that Ukraine knows perfectly well it must overcome. I think there are people in the Ukrainian leadership who are very dedicated to trying to bring that difficult change about. It is also fair to say that there are some in that society who, sadly, benefit from the current system. They are making a lot of money on the backs of a lot of people. It is not an enormous number of people who are benefiting from the current set of circumstances, but, sadly, they are in positions of influence. That is a fact of life in economies in transition. It is up to us to encourage the good governance and best business practices that we hope will eventually bring about change. You are right in acknowledging that there have been missed opportunities and that it is reaching decision time.

In terms of an *in camera* session, we would be able to get into more detail on some of these issues in that type of situation.

Senator Grafstein: Is it possible, Mr. Wright, to give us a brief background paper, perhaps from one of the learned periodicals, about the Ukrainian legal system and the private property question? My understanding is that one of the inhibitions to investment by foreigners is the lack of a private property system that allows one to own property, have title, put a mortgage on it, and, in default of those documents, be able to enforce the contractual obligation and retain the property. This is a huge and complex barrier that is mixed into different parts of the country. Could you give us some information on that issue? I think that is a major barrier to foreign investment.

Mr. Wright: We would be happy to do so.

Senator Grafstein: Rather than taking the time of the witnesses, it might be better to do it that way.

You touched on the strategic and military position of Ukraine. You know, Mr. Wright, that some of us have had some doubts with respect to the expansion of NATO because we felt that it

Nous tentons d'encourager l'Ukraine à prendre les décisions difficiles qui s'imposent. Peut-être que ce qui manquait dans votre préambule, c'était la reconnaissance du fait que ces choix ont été difficiles pour les Ukrainiens et continueront de l'être en raison de leur passé. Tous les problèmes ne sont pas attribuables à l'héritage du passé. Certains découlent de façon très directe des choix politiques qui ont été faits par les leaders de ce pays indépendant depuis 1991. Nous essayons de les aider à s'aider eux-mêmes. Le Canada est un ami et un puissant allié de l'Ukraine. Étant donné l'importance critique de l'Ukraine pour la stabilité en Europe, notamment en Europe centrale, il est dans notre intérêt à tous de veiller à ce que l'Ukraine se mette sur la bonne voie. Nous ne pouvons pas nous permettre de la laisser s'égarer.

Cela dit, la fuite des capitaux, la méfiance à l'égard des banques, le pouvoir oligarchique, le crime organisé, le manque de transparence, la surréglementation, la surimposition, l'absence de normalisation et l'absence d'un climat propice aux investissements sont autant de problèmes que l'Ukraine sait parfaitement qu'elle doit surmonter. Je crois que, parmi les dirigeants ukrainiens, certains ont vraiment à cœur de faire en sorte que ces changements difficiles se concrétisent. On peut aussi raisonnablement dire qu'il y a certains éléments de la société ukrainienne qui, malheureusement, profitent du régime actuel. Ils font beaucoup d'argent sur le dos de bien des gens. Ceux qui profitent ainsi de la conjoncture actuelle ne sont pas nombreux, mais ils occupent malheureusement des postes influents. C'est là la triste réalité des économies en transition. Il nous appartient d'encourager le bon gouvernement et les pratiques commerciales exemplaires qui, nous l'espérons, finiront par entraîner des changements. Vous avez raison de reconnaître qu'on n'a pas su saisir certaines occasions et qu'il est temps de prendre des décisions.

Pour ce qui est d'une séance à huis clos, nous pourrions entrer davantage dans le détail sur certaines des questions qui se posent.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Wright, pourriez-vous nous préparer un court document de fond, qui s'inspirerait peut-être d'un des périodiques savants, pour nous expliquer le système juridique et le droit privé de propriété en Ukraine? Je crois savoir qu'un des obstacles aux investissements étrangers en Ukraine est l'absence d'un système qui reconnaît le droit privé de propriété, en vertu duquel on peut posséder des biens, en détenir le titre de propriété, les hypothéquer et, en cas de violation de ce droit, faire respecter l'obligation contractuelle et conserver la propriété des biens. Il s'agit là d'un obstacle énorme et complexe qui touche diverses facettes de la vie dans ce pays. Pourriez-vous nous fournir des informations à ce sujet? C'est à mon avis une barrière importante qui dissuade les investisseurs étrangers.

M. Wright: Volontiers.

Le sénateur Grafstein: Il vaudrait peut-être mieux procéder de cette façon plutôt que de demander aux témoins de nous en parler maintenant.

Vous avez fait allusion à la position stratégique et militaire de l'Ukraine. Vous savez, monsieur Wright, que certains d'entre nous ont des doutes quant à l'extension de l'OTAN, parce que d'une

might cause a reaction not only with respect to Russia but would put Ukraine in an invidious position of having to choose.

Can you start by telling us about the standing military force of Ukraine today? In a sentence or two, could you tell us the status of their modernization?

Could you also give us an update of its creative relationship with NATO and how that is seen by Belarus and Russia? Others have touched on this, but it is important to touch on this subject ever so briefly.

Mr. Wright: I am not sure I know the precise answer to the first question in terms of the science of the standing military force. I am guessing that it is something in the order of 300,000 to 400,000. The ambassador is nodding his head, so it is in that vicinity.

In terms of modernization, Ukraine is having to deal with that issue right now. It has been an element that we have had to take into account to a certain extent in some of the joint peacekeeping operations that we have embarked upon with Ukraine, both in Bosnia and in Kosovo.

I am not sure I could give you a detailed rendition in terms of what the state of the armed forces is in Ukraine. My suspicion is that I am not sure the armed forces in Ukraine are doing much better than their colleagues in Russia, which means a difficult set of circumstances right now.

Senator Grafstein: To save time, a current paper on the status of their armed forces would be acceptable.

Mr. Wright: We will see if we can provide honourable senators with that documentation.

In terms of the economic social union that Russia and Belarus are talking about, at this point, Ukraine has taken a fairly conscious political decision not to look at that type of arrangement.

Ukraine, to the best of my knowledge, is not a country that invests a significant amount of time in the post-Soviet institution called the confederation of independent states. It is not a high priority for Ukraine.

The three pillars of Ukrainian foreign policy are, first, relations with the European Union and developing those linkages. Ukraine's ambition, clearly, will eventually be toward membership, but it is very much a long-term project. Second are relations with North America, with the United States, and I would include in that the distinctive relationship that they enjoy with NATO in the very early stages. We are still mapping out where we can help the Ukrainian forces modernize, not only in terms of the nature of their forces but in the way in which they are managed. At present, they are largely managed by defence forces as opposed to civilian authorities. Ukraine will have to come to grips with that issue. The third strategic pillar for Ukraine, of course, is its relationship with Russia.

part, nous craignons la réaction éventuelle de la Russie et, d'autre part, nous sommes préoccupés par le fait que l'Ukraine se trouvera ainsi dans la position peu enviable d'avoir à choisir.

Pouvez-vous commencer par nous parler de l'état actuel de la force militaire permanente de l'Ukraine? En une phrase ou deux, pourriez-vous nous dire où en est la modernisation de cette force?

Pourriez-vous aussi faire le point sur la relation que l'Ukraine espère forger avec l'OTAN et la perception qu'en ont le Bélarus et la Russie? D'autres ont abordé la question, mais il est important que nous en parlions aussi, même si ce n'est que brièvement.

M. Wright: Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre de façon précise à la première question concernant l'état de la force militaire permanente. Je suppose qu'elle comprend entre 300 000 et 400 000 militaires. L'ambassadeur hoche la tête, alors ce doit être à peu près cela.

Pour ce qui est de la modernisation de sa force militaire, c'est une des tâches à laquelle l'Ukraine doit maintenant s'attaquer. Nous avons dû tenir compte dans une certaine mesure de ce facteur pour certaines des opérations de maintien de la paix que nous avons entreprises avec l'Ukraine, en Bosnie et au Kosovo.

Je ne suis pas sûr de pouvoir vous décrire dans le détail l'état actuel des forces armées en Ukraine. Je soupçonne qu'elles ne se portent guère mieux que celles de la Russie, si bien que la situation est difficile à l'heure actuelle.

Le sénateur Grafstein: Pour gagner du temps, vous pourriez nous envoyer un document à jour sur l'état des forces armées de l'Ukraine.

M. Wright: Nous verrons s'il est possible de faire parvenir un document comme celui-là aux honorables sénateurs.

Quant à l'union socio-économique qui fait actuellement l'objet de pourparlers entre la Russie et le Bélarus, l'Ukraine a pour sa part pris la décision politique assez délibérée de ne pas chercher à conclure une union de ce genre.

À ma connaissance, l'Ukraine ne consacre pas beaucoup de temps à l'institution post-soviétique appelée la Confédération des États indépendants. Ce n'est pas une priorité pour elle.

Les trois piliers de la politique étrangère ukrainienne sont, premièrement, les relations avec l'Union européenne et le développement de ces liens avec l'Europe. L'Ukraine cherchera manifestement à adhérer à l'Union européenne, mais il s'agit d'un objectif à très long terme. Deuxièmement, il y a ces relations avec l'Amérique du Nord, avec les États-Unis, et j'inclurais sous ce chapitre la relation particulière qu'a l'Ukraine avec l'OTAN et qui se trouve à un stade très préliminaire. Nous sommes toujours en train de déterminer en quel sens nous pourrions aider les forces ukrainiennes à se moderniser, pour ce qui est non seulement de la nature des forces mais aussi de la façon dont elles sont gérées. À l'heure actuelle, elles relèvent de manière générale des forces de la défense plutôt que des autorités civiles. C'est une question que devra régler l'Ukraine. Le troisième pilier stratégique est, bien entendu, sa relation avec la Russie.

Senator Taylor: What was the solution to the Russian navy in the Black Sea? You said they worked out a unique solution.

Mr. Brooks: Basically, the fleet was divided — three quarters for Russia and one quarter for Ukraine. The uniqueness of the solution was that the Ukrainian constitution prohibits the basing of foreign militaries in Ukraine. However, in the Black Sea basin, in Sebastopol, there were four piers and Russia was using three. How they resolved amicably basing the Russian fleet in Sebastopol was the most creative of the entire puzzle.

Senator Taylor: The question of investment is raised all the time. I know that in former communist countries, if property has been taken from someone or mismanaged, the courts can make a decision, but no one can collect.

The Export Development Bank gives credits if someone exports — my phrase is “buy and sell” — machinery to Ukraine. In other words, I can get money back if I export to Ukraine. If I export capital to Ukraine or Russia and go through the whole process, I have often wondered why we would not help these emerging economies by having a form of insurance. In other words, an investor could do it along with the government. The Canadian government would consider it foreign aid and would insure the investor. The investor would only pay any lost capital that the courts of the land decided it should.

I know an immediate answer would be that the courts would decide to give everything back to the investor. Perhaps the country receiving the capital could pay part of the loss. I am thinking of an insurance scheme. We are able to solve problems of this sort for things that we can put our arms around and carry away, but we are not able to solve similar problems for investors. A huge problem in the modern world today is getting private capital to invest in a market economy where the legal system does not allow for proper redress. I am not speaking about losing your shirt because of a stupid investment.

Mr. Brooks: EDC does provide political risk insurance for Ukraine. Also, they would be willing to entertain other types of insurance. The big difficulty in Ukraine has been finding creditworthy banks. The EDC and all export agencies work bank to bank on these sorts of activities, and the Ukrainian banking system has yet to mature to a point where there are large pools of creditworthy banks. That has been the single biggest limitation on EDC's insurance in that respect. They do provide investor insurance in many countries of the world, but there must be the capacity of being able to attach assets at some level. Once the banking system improves, EDC would be in a different situation.

Senator Taylor: This is a chicken-and-the-egg story. If you do not need the money, the bank will lend it to you. That is not the problem here.

Le sénateur Taylor: Quelle est la solution qui a été retenue pour la marine russe dans la mer Noire? Vous avez dit qu'on s'était entendu sur une solution novatrice.

M. Brooks: La flotte a essentiellement été divisée — trois quarts pour la Russie et un quart pour l'Ukraine. La solution était novatrice en ce sens que la Constitution ukrainienne interdit que des militaires étrangers soient postés en sol ukrainien. Cependant, dans le bassin de la mer Noire, à Sébastopol, il y avait quatre quais et la Russie en utilisait trois. On a réglé le problème à l'amiable en faisant preuve de beaucoup d'imagination pour que la flotte russe puisse être postée à Sébastopol.

Le sénateur Taylor: On ne cesse de parler d'investissements. Je sais que, dans les anciens pays communistes, les tribunaux peuvent statuer en faveur de quelqu'un à qui on a pris ses biens ou dont les biens ont été mal gérés, mais il est impossible de percevoir les dommages adjugés.

La banque de développement des exportations accorde des crédits à ceux qui exportent — autrement dit, ceux qui «achètent et revendent» — des appareils en Ukraine. Je peux donc récupérer si j'exporte en Ukraine. Si j'exporte des capitaux en Ukraine ou en Russie et que je passe par tout le processus, est-ce que je ne pourrais pas bénéficier d'une forme quelconque d'assurance? C'est souvent la question que je me pose en me disant qu'on pourrait aussi aider ces économies émergentes. Autrement dit, l'investisseur pourrait investir de concert avec le gouvernement. Le gouvernement canadien considérerait qu'il s'agit d'une forme d'aide étrangère et assurerait l'investisseur. L'investisseur ne perdrait que la part de ses capitaux qui aurait été décidée par les tribunaux du pays.

Je sais que la réponse facile serait de dire que les tribunaux devraient permettre à l'investisseur de tout récupérer. Peut-être que le pays qui recevrait les capitaux pourrait payer une partie des pertes. Je songe à un régime d'assurance. Nous arrivons à résoudre des problèmes de ce genre pour des biens tangibles, mais nous n'arrivons pas à les résoudre dans le cas d'investissements. Il est très difficile dans notre monde moderne d'amener les intérêts privés à investir dans une économie de marché dont le système juridique ne permet pas un recours acceptable. Je ne parle pas de ceux qui perdent tout parce qu'ils font des placements mal avisés.

M. Brooks: La SEE offre une assurance risque politique pour les investissements en Ukraine. Elle offre aussi d'autres types d'assurances. Le gros problème qui se pose en Ukraine, c'est de trouver des banques solvables. La SEE et toutes les autres agences d'exportation passent par les banques pour les activités de ce genre, et le système bancaire ukrainien n'en est pas encore rendu au point où la majeure partie des banques sont solvables. C'est là le plus gros obstacle qui empêche la SEE de jouer un rôle d'assureur dans ce pays. La SEE assure les investissements dans bien des pays du monde, mais il faut qu'il soit possible d'avoir des garanties relatives aux biens dans l'autre pays. Une fois que le système bancaire se sera amélioré, la situation sera différente.

Le sénateur Taylor: C'est comme la poule et l'oeuf. Quand on n'a pas besoin d'argent, la banque accepte de nous en prêter. Ce n'est pas là le problème.

Senator Corbin: Organized crime and corruption is obviously endemic in Russia and Ukraine. Some of it, according to the information I have, has seeped into a region or two of Canada. Is there a collaborative plan between the two countries to cure this ill in any way, shape or form? Would we in Canada be part of that plan? Apparently, according to this official source, these problems are ever increasing and are very detrimental to everyone concerned. What can you tell us publicly about the situation?

Mr. Wright: There is some discussion between relevant Canadian agencies and their Ukrainian counterparts to see whether we can help each other out on the issue of organized crime. There is a similar dialogue between Canadian agencies and their Russian counterparts as well simply because it is an endemic problem. It is a fact of life in Russian business relationships that you must be aware of whom your partners are, and the same holds true for Ukraine. Thus, the short answer is that there is dialogue. I am not sure it is as well developed.

Senator Corbin: What does the word “dialogue” mean in diplomatic terms?

Mr. Wright: It means that organizations like the RCMP and CSIS from time to time do try to engage their Ukrainian counterparts to tackle ongoing cases where there may be questions of criminal intent.

Are we doing everything that we could on this front? I am not sure we have been able to throw as many resources at this as perhaps we would like to.

Senator Corbin: Is there any collaboration between Russia and Ukraine to counter this underground activity of mammoth proportions?

Mr. Wright: The short answer is that we would like to see both countries doing more to tackle this question. Independently and together, we would like to see them do a significant amount more than is being done right now.

Senator Di Nino: In that vein, if a potential corporation or business person wishes to invest in those countries, and we are talking about Ukraine in particular, can they avail themselves of information from our government about potential association with criminal entities?

Mr. Wright: To the best of our ability, if concerns come to our attention, we try to draw them to the attention of the Canadian investor.

The Chairman: On behalf of the members of the committee, I wish to thank our witnesses for their testimony today.

The committee adjourned.

Le sénateur Corbin: Le crime organisé et la corruption sont manifestement endémiques en Russie et en Ukraine. D'après ce qu'on m'a dit, on en trouve même des pousses dans une ou deux régions du Canada. Les deux pays ont-ils un plan de collaboration quelconque pour éliminer ces activités illégales? Le Canada participe-t-il à un plan de ce genre? D'après la source officielle dont je tiens ces informations, les problèmes ne cessent de prendre de l'ampleur et sont néfastes pour tous ceux qui sont en cause. Pourriez-vous nous parler publiquement de cette situation?

M. Wright: Les agences canadiennes concernées sont en discussion avec leurs homologues ukrainiens pour voir s'il y a moyen de s'entraider pour faire échec au crime organisé. Les agences canadiennes ont aussi des discussions avec leurs homologues russes parce qu'il s'agit, là encore, d'un problème endémique. Quand on fait des affaires en Russie, il faut toujours savoir à qui on a affaire, et il en est de même en Ukraine. Ainsi, le dialogue est entamé, mais je ne suis pas sûr qu'il soit bien avancé.

Le sénateur Corbin: Qu'entend-on par «dialogue» sur le plan diplomatique?

M. Wright: On entend par là que des organismes comme la GRC et le SCRS essayent à l'occasion d'amener leurs homologues ukrainiens à intervenir dans des affaires où il pourrait y avoir une intention criminelle.

Faisons-nous tout ce que nous pourrions faire à cet égard? Je ne suis pas sûr que nous ayons été en mesure d'affecter autant de ressources que nous l'aurions voulu à cette tâche.

Le sénateur Corbin: Y a-t-il une collaboration quelconque entre la Russie et l'Ukraine pour contrer cette activité clandestine qui prend des proportions gigantesques?

M. Wright: Brièvement, je dirais que nous voudrions que les deux pays en fassent plus pour s'attaquer à ce problème. Nous aimerions qu'individuellement et collectivement ils en fassent beaucoup plus que ce qu'ils font à l'heure actuelle.

Le sénateur Di Nino: À ce propos, les sociétés ou les gens d'affaires qui voudraient investir dans ces pays, notamment en Ukraine, ont-ils accès à des informations de la part du gouvernement au sujet de liens possibles avec des organismes criminels?

M. Wright: Quand nous sommes au courant de préoccupations à cet égard, nous faisons tout notre possible pour en informer les investisseurs canadiens.

Le président: Au nom des membres du comité, je tiens à remercier nos témoins pour leur présence ici aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Jim Wright, Director General, Central, East and Southern
Europe Bureau;

Mrs. Ann Collins, Director, Eastern Europe Division;

Mr. Robert Brooks, Deputy Director, Eastern Europe Division
(Belarus, Caucasus, Central Asia, Moldova, Ukraine).

*Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international:*

M. Jim Wright, Directeur général, direction générale de
l'Europe centrale, de l'Est et du Sud;

Mme Ann Collins, Directrice, Direction de l'Europe de l'Est;

M. Robert Brooks, Directeur adjoint (Asie centrale, Bélarus,
Caucase, Moldovie et Ukraine).



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable PETER STOLLERY

Tuesday, June 27, 2000

Issue No. 11

First and only meeting concerning:

Bill C-19, An Act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other Acts

APPEARING:

The Honourable Lloyd Axworthy, M.P., P.C.
Minister of Foreign Affairs

INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
and
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable PETER STOLLERY

Le mardi 27 juin 2000

Fascicule n° 11

Première et unique réunion concernant:

Le projet de Loi C-19, Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence

COMPARAÎT:

L'honorable Lloyd Axworthy, c.p., député,
ministre des Affaires étrangères

Y COMPRIS:

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
et
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter Stollery, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	De Bané, P.C.
Austin, P.C.	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, P.C.	Grafstein
(or Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, P.C.	(or Kinsella)
Corbin	Taylor

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin P.C. substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*June 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*June 27, 2000*).

The name of the Honourable Senator Austin, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*June 27, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Peter Stollery

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	De Bané, c.p.
Austin, c.p.	Di Nino
Bolduc	Furey
* Boudreau, c.p.	Grafstein
(ou Hays)	* Lynch-Staunton
Carney, c.p.	(ou Kinsella)
Corbin	Taylor

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Austin, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 19 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, c.p. (*le 27 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Austin, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 27 juin 2000*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 22, 2000.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Stollery, seconded by the Honourable Senator Carstairs, for the second reading of Bill C-19, An Act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other Acts.

The question then being put on the motion of the Honourable Senator Stollery, seconded by the Honourable Senator Carstairs, for the second reading of Bill C-19, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 22 juin 2000.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stollery, appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-19, Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence.

La motion de l'honorable sénateur Stollery, appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-19, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 27, 2000

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 10:05 a.m. this day in Room 257 East Block, the Chair, the Honourable Peter Stollery, presiding.

Members of the committee presents: The Honourable Senators Andreychuck, Bolduc, Corbin, Di Nino, Furey, Grafstein, Losier-Cool, and Stollery (8).

Other senator present: The Honourable Senator Beaudoin (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Lloyd Axworthy, M.P., P.C.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

David Sproule, Deputy Director, United Nations, Human Rights and Humanitarian Law Section.

From the Department of Justice:

Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section.

From the Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War Crimes and Crimes against Humanity including those of the Holocaust:

Kenneth M. Narvey, Legal Researcher and Chief Operating Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 22, 2000, the Committee proceeded to study Bill C-19, An Act respecting Genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other Acts.

The Honourable Lloyd Axworthy made a statement and together with the other witnesses answered questions.

Mr. Narvey made a short statement.

At 11:25 a.m. the committee proceed to study clause-by-clause of Bill C-19.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein — That the Committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-19.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That the title stand.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 27 juin 2000

(23)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Peter Stollery (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuck, Bolduc, Corbin, Di Nino, Furey, Grafstein, Losier-Cool et Stollery (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Beaudoin (1).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Lloyd Axworthy, député, c.p., ministre des Affaires étrangères.

TÉMOINS:

Du ministère des affaires étrangères et du Commerce international:

David Sproule, directeur adjoint, Section du droit onusien, des droits de la personne et du droit humanitaire.

Du ministère de la Justice:

Donald Piragoff, avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal.

De la Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité y compris ceux de l'holocauste:

Kenneth M. Narvey, chercheur juridique et dirigeant responsable des opérations.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 juin 2000, le comité examine le projet de loi C-19, Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence.

L'honorable Lloyd Axworthy fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

M. Narvey fait une brève déclaration.

À 11 h 25, le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-19.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein — Que le comité fasse l'étude article par article du projet de loi C-19.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que de réserver le titre.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

Il est convenu — D'adopter l'article 2.

Il est convenu — D'adopter l'article 3.

Il est convenu — D'adopter l'article 4.

It was agreed — That clause 5 carry.
 It was agreed — That clause 6 carry.
 It was agreed — That clause 7 carry.
 It was agreed — That clause 8 carry.
 It was agreed — That clause 9 carry.
 It was agreed — That clause 10 carry.
 It was agreed — That clause 11 carry.
 It was agreed — That clause 12 carry.
 It was agreed — That clause 13 carry.
 It was agreed — That clause 14 carry.
 It was agreed — That clauses 15 to 32 carry.
 It was agreed — That clause 33 carry.
 It was agreed — That clauses 34 to 41 carry.
 It was agreed — That clauses 42 to 46 carry.
 It was agreed — That clauses 47 to 53 carry.
 It was agreed — That clause 54 carry.
 It was agreed — That clause 55 carry.
 It was agreed — That clauses 56 to 69 carry.
 It was agreed — That clause 70 carry.
 It was agreed — That clauses 71 to 75 carry.
 It was agreed — That clause 76 carry.
 It was agreed — That clause 76.1 carry.
 It was agreed — That clause 77 carry.
 It was agreed — That the Schedule carry.
 It was agreed — That the title carry.
 It was agreed — That the Bill carry.

It was agreed — That the Chairman report to the Senate that Bill C-19, An Act respecting Genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other Acts, has been adopted without amendment but with comments that will be developed by the staff under the Chairman's direction.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — D'adopter l'article 5.
 IL est convenu — D'adopter l'article 6.
 Il est convenu — D'adopter l'article 7.
 Il est convenu — D'adopter l'article 8.
 Il est convenu — D'adopter l'article 9.
 Il est convenu — D'adopter l'article 10.
 Il est convenu — D'adopter l'article 11.
 Il est convenu — D'adopter l'article 12.
 Il est convenu — D'adopter l'article 13.
 Il est convenu — D'adopter l'article 14.
 Il est convenu — D'adopter les articles 15 à 32.
 Il est convenu — D'adopter l'article 33.
 Il est convenu — D'adopter les articles 34 à 41.
 Il est convenu — D'adopter les articles 42 à 46.
 Il est convenu — D'adopter les articles 47 à 53.
 Il est convenu — D'adopter l'article 54.
 Il est convenu — D'adopter l'article 55.
 Il est convenu — D'adopter les articles 56 à 69.
 Il est convenu — D'adopter l'article 70.
 Il est convenu — D'adopter les articles 71 à 75.
 Il est convenu — D'adopter l'article 76.
 Il est convenu — D'adopter l'article 76.1
 Il est convenu — D'adopter l'article 77.
 Il est convenu — D'adopter l'annexe.
 Il est convenu — D'adopter le titre.
 Il est convenu — d'adopter le projet de loi.

Il est convenu — Que le président fasse rapport au Sénat que le projet de loi C-19, Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence, a été adopté sans amendement, mais accompagné d'observations qui seront rédigées par le personnel selon ses directives.

À 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 13, 2000

NINTH REPORT

Your Committee, which was authorised by the Senate on May 9, 2000 to examine and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine, taking into account Canada's policy and interests in the region, and other related matters, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary; and to travel from place to place within and outside Canada.

The budget was presented to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and in its Tenth Report, the Committee recommended that an amount of \$74,637.00 be released for this study. The report was adopted by the Senate on Wednesday, June 7, 2000.

Respectfully submitted,

Tuesday, June 27, 2000

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-19, An Act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated, June 22, 2000, and now reports the same without amendment.

However, your committee regrets that it did not have sufficient time to give the bill the full attention that the committee would have liked. This regret is felt all the more acutely since this bill may well serve as a model to other states who will be developing implementing legislation in relation to the International Criminal Court.

Consequently, your committee recommends that an ongoing study be undertaken by a committee of the Senate of issues and concerns arising from the bill, as well as evolving issues pertaining to the coming into force of the Statute of Rome and the establishment of the International Criminal Court. Your committee recommends that this study be completed within three years.

Respectfully submitted,

Le président,

PETER STOLLERY

Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 13 juin 2000

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 9 mai 2000 à examiner, pour en faire rapport, les faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, en tenant compte des politiques et des intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire; et de voyager à l'intérieur et à l'extérieur du Canada.

Le budget fut présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration et dans son dixième rapport le Comité de la régie interne a fait la recommandation que 74,637\$ soit libérés pour cette étude. Ce rapport fut adopté par le Sénat le mercredi 7 juin 2000.

Respectueusement soumis,

Le mardi 27 juin 2000

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-19, Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 22 juin 2000, a étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Toutefois, votre Comité regrette de ne pas avoir eu suffisamment de temps pour accorder au projet de loi toute l'attention qu'il aurait souhaité. Il le regrette d'autant plus que ce projet de loi pourrait bien servir de modèle à d'autres États qui élaboreront et mettront en œuvre des lois liées à la Cour pénale internationale.

En conséquence, votre Comité recommande qu'un comité sénatorial entreprenne une étude continue sur les questions et les préoccupations que soulève le projet de loi ainsi que sur les enjeux en évolution ayant trait à l'entrée en vigueur du Statut de Rome et à l'établissement de la Cour pénale internationale. Votre Comité recommande que cette étude soit effectuée d'ici trois ans.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 27, 2000

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 10:05 a.m. to examine Bill C-19, respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other acts.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us today Bill C-19. The minister will open with a statement, and then he and his officials will take questions. Following the minister, there is another witness, who will be brief, and there are statements from people who want to be heard, all of whom have been contacted and have agreed to our procedure for this morning. After the minister and his officials leave, we will break for 10 minutes and then we will come back for clause-by-clause study.

I will not take up more time. Mr. Minister, welcome to our committee. You may proceed with your presentation.

Hon. Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs: Honourable senators, I appreciate your accommodation of the schedule. I realize that you have been meeting extensively and oftentimes into the long hours of the evening, so the fact that you have been able to arrange your schedule this morning is very convenient for me, and I thank you for allowing me to attend before your committee.

I certainly want to ensure that we deal properly and adequately with the issues. I have read the speeches by the chairman and Senator Andreychuk. A number of important issues were raised and it is crucial that we address ourselves to them.

I am pleased to be accompanied today by Mr. David Sproule, from the Department of Foreign Affairs, and Mr. Don Piragoff, from the Department of Justice, both of whom have been working diligently and effectively on the Rome Statute. They can help to answer any technical questions honourable senators might have.

Let me begin with this simple question: Why an international criminal court? As members of the committee well know, there continue to be shocking violations of humanitarian law. We can see just how horrendous and horrific these violations are because, thanks to modern communications, they are displayed almost nightly in front of our eyes. What has been perhaps the most serious shift is the way in which innocent civilians have become the primary object of conflict, with 90 per cent of the victims in Sierra Leone and Angola being civilians. Not only are they victims, but they are often the objectives of the conflicts themselves. They are the ones who are specifically used or abused. We are talking in terms of perhaps millions of people who have seen their rights violated by a variety of international crimes.

I was in Sierra Leone approximately a month ago, just as the second round of fighting broke out. I can tell you that spending time in the camps has brought home to me just what kind of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 27 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit, aujourd'hui, à 10 h 05 pour étudier le projet de loi C-19, Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du statut de Rome de la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes aujourd'hui saisis du projet de loi C-19. Le ministre commencera par faire une déclaration puis il répondra avec ses collaborateurs à nos questions. Après le ministre, il y a un autre témoin qui sera bref et il y a des déclarations d'autres personnes qui veulent être entendues, qui ont toutes été contactées et qui ont accepté la procédure que nous leur avons proposée ce matin. Après le départ du ministre et de ses collaborateurs, nous ferons une pause de 10 minutes puis nous passerons à l'étude article par article.

Ceci dit, monsieur le ministre, soyez le bienvenu. Vous pouvez commencer.

L'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères: Honorables sénateurs, je vous remercie d'avoir modifié votre calendrier de réunions pour moi. Je sais que vous avez tenu de très nombreuses réunions qui se sont souvent prolongées tard le soir. Que vous ayez pu organiser cette réunion ce matin m'arrange énormément. Je vous remercie de m'offrir la possibilité de participer à vos délibérations.

Il est certain que je tiens à ce que ces questions soient examinées dans les formes. J'ai lu les discours de votre président et du sénateur Andreychuk. Ils contenaient un certain nombre de questions importantes auxquelles il nous incombe de répondre.

J'ai le plaisir d'être accompagné aujourd'hui de M. David Sproule, du ministère des Affaires étrangères et de M. Don Piragoff, du ministère de la Justice qui sont les deux pilotes diligents et efficaces du dossier du Statut de Rome. Ils m'aideront à répondre à vos questions si elles sont d'un caractère technique.

Permettez-moi de commencer par une simple question: pourquoi une cour pénale internationale? Comme vous ne l'ignorez pas, le droit humanitaire continue à être violé et de manière choquante. Nous sommes aujourd'hui les témoins de l'horreur de ces violations car les moyens modernes de communication nous les font voir pratiquement tous les soirs sur nos écrans de télévision. Ce qui est peut-être le plus grave c'est que désormais ce sont les civils innocents qui sont devenus la cible principale des conflits comme en Sierra Leone et en Angola où 90 p. 100 des victimes sont des civils. Non seulement sont-ils les victimes, mais souvent l'objet des conflits eux-mêmes. Ce sont eux qui sont tout particulièrement visés ou violentés. Il y a des millions de personnes dont les droits ont été violés par toute une gamme de crimes internationaux.

J'étais en Sierra Leone il y a environ un mois juste quand les combats ont repris. Permettez-moi de vous dire que la visite de certains camps m'a fait comprendre en voyant ces ex-enfants

inhumanity really exists, where the children who had been captured as war soldiers had been violated and had had their limbs cut off.

As you know, the international community has often reacted to these crimes with inaction or indifference. A certain climate of impunity has grown up and it has encouraged other extremists to continue even greater violations. Every time an individual is able to get away with one of these crimes, it encourages someone else to do the same. We must begin to replace this culture of impunity with a culture of accountability. We must be able to hold individuals responsible for their actions.

Establishing accountability is a fundamental moral imperative that is supported by Canadians. It is certainly the underlying strength of our own rule of law. Aside from being a moral imperative, it is also a practical one. If the frequency of crimes against humanity persists, we will continue to experience international repercussions. Massive atrocities create huge population displacement, aggravate conflicts, jeopardize stability and create long legacies of hatred, anger and enmity that are carried over to poison and corrupt world opinion.

In order to create a climate of accountability, we need to look at the institutions and tools that we have internationally to respond to them. To that end, a preventative tool is of utmost importance. In about a week, Mr. Chairman, I shall go to a G-8 meeting, where conflict prevention is now the primary objective. Three or four years ago, we would have been talking about trade, commerce and investment; today, we are talking about conflict prevention. We cannot wait for disaster to occur before we respond or react.

Part of that solution is to put in place a system where violators are held responsible for their actions, the effect of which is to deter further violations and to protect potential victims.

The creation of war crimes tribunals, with the mass atrocities in Yugoslavia and Rwanda, has marked a certain step forward. However, this is an ad hoc approach; it suffers from serious weaknesses, such as substantial start-up delays. It is also dependent upon Security Council decisions that may or may not be motivated by self-interest. These factors lead to selective justice. As lawyers around this table realize, selective justice is no justice at all.

The creation of a permanent, independent institution could overcome these weaknesses. It will serve as a more reliable deterrent, because of its permanence. Significantly, the statute contains essential provisions that respond to the plight of women and children during an armed conflict. In particular, it was part of the Canadian agenda during the meetings in Rome to include violations against women and children. Again, this is why there has been such a strong sense of support for the ICC and for Canada's continuing leadership role to press for an effective international court.

soldats qui avaient été violés et mutilés le niveau que l'inhumanité peut atteindre.

Comme vous le savez, la communauté internationale réagit trop souvent à ces crimes par l'indifférence ou l'inaction. Un certain climat d'impunité croissant ne fait qu'encourager d'autres extrémistes à commettre d'autres violations plus graves encore. Chaque fois qu'un crime de ce genre reste impuni, il y a une émulation inévitable. Il faut remplacer cette culture d'impunité par une culture de responsabilité. Il faut que les coupables répondent de leurs actes.

Instaurer la responsabilité est un impératif moral fondamental qui a l'adhésion des Canadiens. C'est la pierre angulaire de nos propres règles de droit. En plus d'être un impératif moral c'est aussi un impératif pratique. Si la fréquence de crimes contre l'humanité persiste, nous continuerons à subir des répercussions internationales. Ces atrocités massives entraînent des déplacements de population énormes, aggravent les conflits, menacent la stabilité et lèguent une haine, une colère et une inimitié qui finissent par empoisonner et corrompre l'opinion mondiale.

Pour créer un climat de responsabilité, il nous faut examiner les institutions et les outils internationaux à notre disposition pour sanctionner ces crimes. Le plus important de tous ces outils est la prévention. Dans environ une semaine, monsieur le président, je me rendrai à une réunion du G-8 dont le thème principal sera la prévention des conflits. Il y a trois ou quatre ans, nous aurions parlé de commerce et d'investissement; aujourd'hui, nous parlons de prévention des conflits. Nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre les catastrophes avant d'agir.

La solution consiste en partie à tenir les violateurs responsables de leurs actes, décourageant ainsi les violations futures et protégeant les victimes potentielles.

La création de tribunaux pour crimes de guerre chargés de traiter les atrocités commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda a permis un pas en avant. Cependant, c'est une approche ponctuelle; elle souffre d'inconvénients sérieux au niveau, par exemple, des délais beaucoup trop longs de démarrage. Elle dépend également de décisions du Conseil de sécurité qui sont parfois motivées par des intérêts personnels qui mènent à une justice sélective. Comme tous les avocats ici présents le savent, qui dit justice sélective dit pas de justice du tout.

La création d'une institution permanente et indépendante permettra d'éviter ces problèmes. Son caractère permanent en fera un instrument de dissuasion plus efficace. Il est important de noter que le statut contient des dispositions essentielles sur le sort des femmes et des enfants pendant les conflits armés. C'est le Canada qui tout particulièrement, pendant les réunions de Rome, a insisté pour que soient incluses les violations visant les femmes et les enfants. Encore une fois, c'est la raison pour laquelle un tel soutien a toujours été manifesté pour la création de la CPI et la raison pour laquelle le Canada ne cesse de réclamer une cour internationale digne de ce nom.

As you know, Ambassador Philippe Kirsch chaired the final negotiations in which the international community adopted the statute in Rome, in July 1998. Canada is currently chairing the fifth preparatory commission. Mr. Piragoff, who just arrived late last night, has been instrumental in negotiating many of the specific technical follow-ups; in that way, the manual operations will be in place at the time of final ratification.

I would also like to give some praise to the contribution made by Canadian NGOs and legal experts who worked closely with us in government to ensure the success of the Rome Statute and to ensure that their work becomes a reality.

I would also like to take a moment to say that I am pleased to name a fellow parliamentarian and legal expert on humanitarian law, Professor Irwin Cotler, as my special adviser for the International Criminal Court. Mr. Cotler will act on behalf of the government, in terms of working with other countries at the political level, to help to develop the momentum for ratification. He has made an enormous contribution to the International Criminal Court and he will continue to work on the strategy to encourage the signing of this treaty.

As well, in New York last week, Canada launched an implementation manual on the rules of procedure and evidence. This manual will help to assist states, particularly in the developing nations, to ratify and implement the statutes of the ICC.

Mr. Chairman, respecting the bill we have before us today, I would like to point out that not only will it give the government the mandate to ratify but also we will be the first country to have actually brought forward implementing legislation. It is not simply a matter of ratification; rather, we will have been the first country to alter our codes and statutes to give us the power to implement the law. It is our hope that this will act as a model for many other countries that do not have the same breadth of legislative or legal experience, so that they can use this bill as an example for implementation on their own grounds.

Let me deal with some of the concerns that have been raised, particularly by the United States, about the ICC being a threat to national sovereignty. We have worked over the years with the Americans, to try to ensure that their concerns are addressed. I recall very vividly, in the last moments before the vote, speaking with Secretary of State Albright, to try to urge them to not be part of the small minority who would vote against it. We did not succeed at that time. However, we are continuing to work on it. The United States has made an important contribution to the statute.

For example, out of respect for the question of sovereignty, the ICC statute recognizes that states have the first right to prosecute these crimes. The International Criminal Court is a court of last resort. That is often forgotten by people who "make faces." I heard some of the speeches, not in the Senate, but in the House of Commons, that intoned that, somehow, the court was overtaking our domestic system. That is simply not true. The court will only

Comme vous le savez, notre ambassadeur, Philippe Kirsch, a présidé les dernières négociations au cours desquelles la communauté internationale a adopté le Statut de Rome, en juillet 1998. Le Canada préside actuellement la cinquième commission préparatoire. M. Piragoff, qui vient juste de rentrer hier soir, a participé à la négociation des nombreuses questions techniques et pratiques de mise en place. Au moment de la ratification finale, tout devrait être prêt pour la mise en place.

J'aimerais également féliciter les ONG et les juristes canadiens qui ont travaillé en étroite collaboration avec nos services pour assurer le succès du Statut de Rome et assurer la concrétisation de leurs efforts.

J'aimerais également en profiter pour dire que j'ai le plaisir de nommer un collègue parlementaire et un juriste spécialisé dans le droit humanitaire, le professeur Irwin Cotler, comme conseiller spécial auprès de la Cour pénale internationale. M. Cotler agira au nom du gouvernement, au niveau politique, pour créer de concert avec les autres pays la dynamique menant à la ratification. Son apport à la Cour pénale internationale est énorme et il continuera à piloter la stratégie visant à encourager la signature de ce traité.

Également, à New York, la semaine dernière, le Canada a lancé un modèle d'application du règlement de procédures et de preuves. Ce manuel aidera les pays, tout particulièrement les pays en voie de développement, à ratifier et à appliquer les règles de la CPI.

Monsieur le président, s'agissant du projet de loi dont nous sommes aujourd'hui saisis, j'aimerais signaler que non seulement il donnera au gouvernement le mandat de ratifier le Statut mais qu'en plus nous serons le premier pays à avoir adopté une loi de mise en oeuvre. Ce n'est pas une simple question de ratification; nous serons le premier pays à avoir modifié nos codes et nos statuts pour nous donner le pouvoir de mettre en oeuvre cette loi. Nous espérons que notre exemple sera suivi comme un modèle par beaucoup d'autres pays qui n'ont pas le même degré d'expérience législative ou juridique. Ils pourront se servir de ce projet de loi et l'adapter à leur propre réalité.

Certains pays, tout particulièrement les États-Unis, craignent que la CPI ne devienne une menace pour leur souveraineté nationale. Cela fait des années que nous faisons tout ce que nous pouvons pour dissiper les craintes des Américains. Je me souviens comme si c'était hier, quelques minutes avant le vote, d'une conversation avec la secrétaire d'État, Mme Albright, essayant de la convaincre de ne pas rejoindre le camp de la petite minorité qui voterait contre. Elle ne nous a pas écoutés. Mais nous poursuivons nos efforts. La contribution des États-Unis au Statut est importante.

Par exemple, par respect pour la souveraineté nationale, le Statut de la CPI reconnaît que les États sont les premiers habilités à poursuivre les auteurs de ces crimes. La Cour pénale internationale est une instance de dernier recours. C'est ce qu'oublie souvent ceux qui «se tordent le nez». J'ai entendu certains des discours, pas au Sénat, mais à la Chambre des communes qui semblaient vouloir faire croire à une sorte de prise

take jurisdiction where national judicial systems are unwilling or unable to investigate a crime. It is a court of last resort.

The court also contains a number of other important safeguards that protect legitimate national interests. There are provisions to ensure that the court will not be used for frivolous or politically motivated investigations or prosecutions. As an important example, a prosecutor must appear before a panel of judges from the court before initiating any action, to determine legitimacy and reliability. The court's prosecutors and judges must meet the highest professional standards and be elected by an assembly of states.

The International Criminal Court will be established in the Hague once 16 states have ratified. To date, 97 states have signed the statute, and 12 states have ratified. If sometime this week the bill receives passage from the Senate, we would probably be the 13th or 14th, and, therefore, we would be in the first tranche of countries. States are then required to carry out the necessary legislative changes to implement the statute.

The crimes against humanity and war crimes bill is representative of a high standard of domestic legislation that should become the norm.

As you now know, we had extensive hearings in the House, where human rights experts and NGOs were able to present their concerns. Some 18 amendments were made at committee stage and accepted by the government at that time. Therefore, the bill has had a thorough examination by the international and domestic community interested in this.

I am also pleased to report that the committee hearings in the House were very much of a non-partisan nature, as I think befits the importance of the statute that we are dealing with.

In the binder from Justice and Foreign Affairs, you have a clause-by-clause examination. Please note that tab D contains a detailed summary of the amendments that were made at committee stage. The summary of the amendments is clear, but I would like to highlight some of the more important amendments.

First, the bill originally established the definitions of genocide, crimes against humanity, and war crimes, which differed depending on whether they are committed inside or outside Canada. Many NGOs and experts expressed concerns about this, and in response to those representations the definitions have been harmonized. The offences will now be defined in accordance with the definitions at international law at the time and place of the commission. There will be no distinction between crimes committed inside and outside Canada.

Canada's ability to exercise extraterritorial jurisdiction over suspected criminals has been simplified and strengthened. Canada will be able to exercise jurisdiction over suspected war criminals found in Canada, regardless of when or where they committed their offence.

de contrôle de notre système par cette cour. Ce n'est tout simplement pas vrai. La cour n'interviendra que lorsque les systèmes judiciaires nationaux n'auront pas voulu ou pas pu enquêter sur les crimes en question. C'est une cour de dernier recours.

Le Statut de la CPI contient de nombreuses clauses de sauvegarde qui protègent les intérêts nationaux légitimes. Il y a des dispositions qui empêcheront que la cour ne puisse servir à des enquêtes et à des poursuites frivoles ou à motivation politique. Exemple important, les procureurs devront comparaître devant un panel de juges de la cour avant de lancer toute action, pour en déterminer la légitimité et le fondement. Les procureurs et les juges de la cour devront répondre aux normes professionnelles les plus rigoureuses et être élus par une assemblée des États parties.

La Cour pénale internationale sera établie à La Haye lorsque 16 États auront ratifié le statut. Jusqu'à présent, 97 États ont signé le statut et 12 l'ont ratifié. Si un peu plus tard cette semaine, ce projet de loi est adopté par le Sénat, nous serons probablement le treizième ou le quatorzième, et par conséquent, nous serons dans la première tranche de pays. Les États doivent ensuite apporter les modifications législatives nécessaires pour mettre en oeuvre le statut.

Le projet de loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre témoigne de la norme élevée de législation nationale qui devrait devenir la norme internationale.

Comme vous le savez maintenant, il y a eu de nombreuses audiences à la Chambre où les spécialistes des droits de l'homme et les ONG ont pu présenter leurs arguments. Quelques 18 modifications ont été apportées à l'étape de l'étude en comité et acceptées par le gouvernement. Ce projet de loi a donc été examiné en profondeur par les représentants de la communauté internationale et de la communauté nationale qui s'y intéressaient.

C'est également avec plaisir que je vous signale que les audiences de comité à la Chambre ont été pratiquement dénuées de toute partisanerie ce qui, selon moi, confirme l'importance conférée à ce statut.

Dans le classeur préparé par la Justice et les Affaires étrangères, vous trouverez une analyse article par article. Notez que l'onglet D contient un résumé détaillé des modifications apportées en comité. L'exposé de ces modifications est clair, mais j'aimerais revenir sur certaines des plus importantes.

Au départ, le projet de loi définissait le génocide, le crime contre l'humanité et le crime de guerre en des termes différents, selon que ces crimes étaient commis au Canada ou à l'étranger. De nombreuses ONG et plusieurs spécialistes ont exprimé des préoccupations à ce sujet et, en conséquence, les définitions ont été harmonisées. Les infractions sont maintenant définies conformément au droit international qui existe au moment et au lieu de leur commission. Aucune distinction ne sera faite entre les crimes commis au Canada et à l'étranger.

Le fondement de la compétence extraterritoriale du Canada à l'égard des personnes soupçonnées de crime a aussi été simplifié et renforcé. Le Canada pourra exercer sa compétence sur toute personne soupçonnée de crime de guerre appréhendée au Canada, peu importe le lieu ou les circonstances du crime.

That, I believe, explains in brief what the bill is about. We can certainly provide any further technical answers.

I believe that this is a watershed statute. This is one of those rare moments when, as legislators, we have the opportunity to be part of something that — and I do not want to be overly dramatic — changes history. It is the first new international institution of this new century. It is an institution that will play a valuable role in changing international thinking about the fundamental question of impunity.

Since the adoption of the Rome Statute in 1998, we have witnessed the indictment of Pinochet, the affirmation that former heads of state do not enjoy immunity for international crimes, and the indictment of Milosevic, a sitting head of state. We now have set a new standard that will be extended to all those in authority, responsibility and positions of power.

[Translation]

Policy-makers and the general public are insisting on justice in places such as Cambodia, East Timor, Sierra Leone and the Balkans. There has been a groundswell of support for ensuring accountability, particularly among the public of the world, making it a priority for governments.

[English]

I hope that we would do our part to maintain this momentum, this fundamental change, and that the ratification of the statute will affirm that Canadians are appalled by these crimes and that we are committed to ensuring that justice is done everywhere in the world.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. You have been brief and to the point.

Senator Andreychuk: Mr. Minister, I wholly support your comments about the ICC. This is historic legislation. It is legislation of the type that I have not seen in my time. The Nuremberg trials were not something that I witnessed. I must admit that I was around, but I think my age precluded me from understanding the significance of that milestone.

I would have hoped that this legislation would have come much earlier in Canada, that the momentum from Rome could have continued. Certainly, Rome was a culmination of a very long process. We knew it was coming; the issue was whether there was enough political will. I would have hoped that that statute would have come earlier.

My biggest concern is that again we are caught with something as significant as this proposed legislation in the last week of our session. In the collegial attempt to try to get this through, I have to weigh whether I am doing my senatorial job properly. I must hear all the witnesses and reflect on the evidence compressed into one day. That is unfortunate, because it is the wrong signal to send about due process and the significance of the process and procedure, as well as the substance. The International Criminal Court is a fine balance between the two. To what extent that was

Voilà, pour l'essence du projet de loi. Nous pouvons, bien entendu, vous donner d'autres détails techniques si vous les voulez.

Je crois que l'adoption de ce Statut est un tournant historique. C'est un de ces rares moments où, en tant que législateur, nous avons la possibilité de participer à quelque chose qui — sans exagérer — change le cours de l'histoire. C'est la première nouvelle institution internationale du siècle nouveau. C'est une institution qui jouera un rôle précieux au niveau de l'évolution de la pensée internationale sur la question fondamentale de l'impunité.

Depuis l'adoption du Statut de Rome en 1998, nous avons été les témoins de l'inculpation de Pinochet, de la confirmation que les anciens chefs d'État ne jouissent pas d'une immunité pour les crimes internationaux, et de l'inculpation de Milosevic, chef d'État en exercice. Nous avons établi une nouvelle norme qui s'appliquera à tous les détenteurs d'autorité, de responsabilité et de pouvoir.

[Français]

Les décideurs et le grand public insistent pour amener la justice dans les pays du Cambodge, du Timor oriental, au Sierra Leone et aux Balkans. On a assisté à un grand mouvement en faveur de la responsabilité de l'individu. Cela est devenu une priorité pour le gouvernement.

[Traduction]

J'espère que nous ferons notre part pour conforter cette dynamique, ce changement fondamental, et que la ratification du Statut manifesterait l'horreur qu'éprouvent les Canadiens pour de tels crimes tout en montrant que nous voulons que justice soit faite partout dans le monde.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Vous avez été bref et direct.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le ministre, je suis entièrement d'accord avec vos observations au sujet de la CPI. Nous sommes saisis d'une mesure législative historique. C'est la première fois de toute ma vie que je vois une mesure de ce genre. Je n'ai pas été témoin des procès de Nuremberg. Je dois avouer que j'étais déjà née, mais j'étais trop jeune encore pour comprendre l'importance de ces procès historiques.

Le Canada aurait dû adopter une mesure législative comme celle-ci bien avant, afin de continuer sur l'élan du statut de Rome. Ce statut a été le point culminant d'un très long processus. Nous savions que ce projet de loi nous serait présenté un jour; restait à savoir s'il y avait suffisamment de volonté politique pour cela. J'aurais espéré que ce soit plus tôt.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est qu'encore une fois nous devons étudier une mesure législative aussi importante que celle-là durant la dernière semaine de notre session. Nous devons l'examiner dans un esprit collégial pour essayer de l'adopter, mais je dois m'assurer de bien faire mon travail de sénateur. Pour écouter tous les témoins et réfléchir à leurs témoignages, je ne dispose que d'un jour. C'est malheureux, car cela donne une mauvaise impression de la procédure et de son importance, ainsi que du sujet traité. La cour pénale internationale établit un

within your control, or the rest of the machinery of your government, I do not know. However, that is the only sour note that I have on this process. Certainly, neither Canadians nor I want to be seen as impeding the development of the International Criminal Court. However, it should have been done in a way that facilitated and supported the ICC.

The implementation sections dealing with the ICC do not trouble me. They are as good a job as can be done. We are still, under Mr. Piragoff, drafting the rules and procedures in New York. As the court begins work in the future, there may be need for further amendments. The process is highly experimental and new. I think that the best efforts are in Bill C-19 regarding the ICC. Therefore, I do not intend to dwell on them.

I do have a problem that we included other amendments to the Criminal Code in this bill. They are distinctly different. They are distinctly unique to Canada. We have lost the educative value of Bill C-19 and the ICC for Canadians. For example, Mary Robinson has spoken very strongly about the need to teach people about the Rome Statute, the need to teach people what the ICC will be.

The fact that it is not retroactive is a good thing. We can say to people, "History was not kind to civilians. From this point on, these are the rules." However, our statute says that, from this point on, these are the rules but, by the way, there are some retroactive sections. It is highly confusing as an educative tool. Why were the two put together? They could have been in tandem as two separate bills. In that way, we would have had a clean bill for the ICC. I would like your comments on that.

I am particularly concerned about that combination because both Mr. Cotler and you have said that you will use Canada's example around the world. I think it is a highly confusing example. Bill C-19 has uniquely crafted amendments to our Criminal Code. It loses its education value, but it also loses its model value.

I am not impressed that we would want to use it as a model because each country is unique vis-à-vis its internal laws. What we need to do is to give technical assistance to countries to help them overcome their impediments, so that they can overcome the lack of political will in their country due to misunderstandings. I would hope that our best efforts would be to assist countries to identify their own particular impediments, rather than using Canada as a model.

I would, however, agree that the model is valuable, in the sense of being able to say: "We did the implementation and we did the integration of our laws all in one step, and you can do the same." I, for one, as someone has been working on this around the world, know that the situation in each country is a highly complex one. We need to get all parties and the bureaucrats together in those countries and give them the necessary information in order for them to craft their own solutions.

équilibre délicat entre les deux. Je ne sais pas dans quelle mesure cela relève de vos pouvoirs ou plutôt des autres éléments de votre gouvernement. C'est toutefois le seul regret que j'ai à exprimer au sujet de ce processus. Ni les Canadiens ni moi ne voulons donner l'impression que nous entravons la mise sur pied de la Cour pénale internationale. Il aurait toutefois fallu procéder de façon à faciliter cette mise sur pied et à appuyer la CPI.

Les dispositions d'application de la CPI ne posent pas de problèmes. On aurait difficilement pu faire mieux. Sous la direction de M. Piragoff, les règles et les procédures continuent à être rédigées à New York. Il faudra peut-être apporter d'autres modifications lorsque la cour commencera ses travaux. Il s'agit d'un processus très expérimental et très nouveau. Le projet de loi C-19 constitue ce qu'on peut faire de mieux au sujet de la CPI. Je n'ai donc pas l'intention d'en dire davantage à ce sujet.

Ce qui me dérange, c'est qu'on a inclus dans ce projet de loi d'autres amendements au Code criminel. Ces amendements sont bien différents. Ils ne touchent que le Canada. En les incluant, nous empêchons le projet de loi C-19 et la CPI de jouer leur rôle de sensibilisation des Canadiens. Par exemple, Mary Robinson a parlé avec éloquence de la nécessité de faire connaître aux gens le Statut de Rome et de les informer sur ce qu'est la CPI.

Il est positif par contre que le projet de loi n'ait pas d'effets rétroactifs. Nous pouvons dire aux gens que l'histoire n'a pas été tendre pour les civils mais qu'à partir de maintenant, voici les règles qui s'appliquent. Dans notre projet de loi, nous disons quelles sont ces règles, mais il y aussi des dispositions d'application rétroactive. Du point de vue de la sensibilisation, cela peut créer de la confusion. Pourquoi a-t-on joint ensemble ces deux éléments? On aurait pu en faire deux projets de loi distincts. De cette façon, nous aurions eu un projet de loi réservé expressément à la CPI. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Cette conjugaison des deux éléments me préoccupe particulièrement vu que vous et M. Cotler parlez de modèle canadien pour le restant du monde. Ce modèle est loin d'être clair. Le projet de loi C-19 contient des amendements rédigés expressément pour notre Code criminel. Ces dispositions lui font perdre sa valeur éducative mais aussi sa valeur de modèle.

Je ne crois pas que nous puissions utiliser ce projet de loi comme modèle, parce que chaque pays a ses propres lois. Ce que nous devons faire, c'est offrir aux différents pays une aide technique qui leur permette de surmonter leurs propres obstacles, afin qu'ils puissent résoudre chez eux le manque de volonté politique dû à la méfiance. J'espère que nous consacrerons le gros de nos efforts à aider les pays à identifier leurs propres obstacles plutôt que de leur proposer le Canada comme modèle.

Je reconnais toutefois que ce modèle a une certaine valeur car il permet de montrer que nous avons fait la mise en oeuvre et l'intégration de toutes nos lois en une seule étape et que les autres pays peuvent en faire autant. J'ai travaillé dans le monde entier sur ce dossier et je sais pour ma part qu'il existe dans chaque pays des situations très complexes. Dans ces pays, il faut rassembler toutes les parties et les bureaucrates et leur fournir l'information dont ils ont besoin pour les aider à trouver leurs propres solutions.

Mr. Axworthy: First, I agree with your comment regarding the timing. If I had had my choice, Bill C-19 would have been the first bill introduced in the House of Commons, but things like budgets and other things come along. One must take ranking.

We did make a choice to go through carefully the variety of statutes that could be affected by our membership in the court. We made sure that they were done in a corollary fashion, that there was correspondence between them.

We have always followed the practice that if we intend to ratify or sign we do so with the intent of fulfilling those commitments. The legislation is as copious and comprehensive as it is because we wanted to review things carefully, to ensure that the necessary things were refined. For that reason, we spent the time to prepare a bill as opposed to simply complete the papers for ratification.

I do appreciate that you have made accommodation in the Senate to consider this bill.

I will speak to your comments on having two bills. We are dealing with war crimes. The war crimes as enunciated in the Rome Statute are a continuation of the evolution of the customary war crimes statutes that began in Nuremberg and other places, against the normal conventions. Therefore, it seemed logical to bring them together. The court made a decision in *Finta* to which the government had to respond. It seemed only natural to incorporate it as part of the bill, because we are dealing with the same issue. In fact, it gives us a chance to ensure that our own domestic statutes are in keeping with that broader international notion.

The fact that they are together does make more sense and does provide a model for countries that would want to follow the same kind of approach. Mr. Piragoff can give you more detail on that subject.

On the third point, I agree that we must provide assistance, but, Senator Andreychuk, we are doing that. We have now developed a manual that is available to developing countries. We have worked extensively on the development of that manual. We have supported a number of NGOs who are travelling around the world providing legal expertise to countries that do not have the same capacity in their juridical systems. We are sponsoring a number of workshops. For example, we are developing an OAS workshop on the court and its accompanying statutes.

In terms my budget on human security, we have dedicated \$500,000 for direct support of the ratification. We have also recognized that countries must have the right assistance for ratification. Thus, we are committed to legal and personal assistance.

Mr. Cotler, our special envoy in this matter, will be able to identify matters of legal concern upon which our own officials can expand and complement the activities being undertaken.

M. Axworthy: Tout d'abord, je suis d'accord avec votre observation au sujet de l'échéancier. J'aurais préféré que le projet de loi soit le premier déposé à la Chambre des communes, mais il y a toujours d'autres choses parallèlement, dont les budgets. Il faut donc attendre son tour.

Nous avons choisi d'examiner soigneusement les diverses lois qui pourraient être touchées par notre adhésion à la cour. Nous nous sommes assurés qu'il n'y ait pas de conflit entre les corollaires et qu'il y a bien correspondance entre elles.

Nous avons toujours eu pour principe que si nous signons ou ratifions un instrument, c'est bien avec l'intention de respecter nos engagements. Si la mesure législative est aussi copieuse et complète qu'elle l'est, c'est que nous voulions prendre le temps de bien examiner les choses et nous assurer d'apporter tous les raffinements nécessaires. C'est pour cette raison que nous avons pris le temps de préparer un projet de loi plutôt que de simplement rédiger les documents de ratification.

J'apprécie que le Sénat ait pris des dispositions particulières pour examiner ce projet de loi.

Vous avez dit que nous aurions pu présenter deux projets de loi. Il s'agit de crimes de guerre. La définition des crimes de guerre, selon l'énoncé du Statut de Rome, est le fruit de l'évolution des lois coutumières sur les crimes de guerre qui ont commencé à être adoptées à Nuremberg et ailleurs, en regard des conventions habituelles. Il semblait donc logique de réunir toutes ces lois. Dans l'affaire *Finta*, la cour a pris une décision à laquelle le gouvernement devait réagir. Il semblait normal d'intégrer cette réponse au projet de loi puisqu'il s'agissait du même sujet. En fait, cela nous a donné l'occasion de vérifier que nos propres lois s'alignaient sur cette notion internationale plus générale.

Il était plus logique de réunir ces deux éléments et ainsi, on offre un modèle aux pays qui seraient prêts à adopter la même approche. M. Piragoff pourra vous en parler plus en détail.

Troisièmement, je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il faut offrir de l'aide, et c'est exactement ce que nous faisons, sénateur Andreychuk. Nous avons rédigé un manuel qui peut être mis à la disposition des pays en développement. Nous avons beaucoup travaillé à la rédaction de ce manuel. Nous avons soutenu un certain nombre d'ONG qui vont à travers le monde fournir des compétences juridiques dans les pays qui n'ont pas ces mêmes ressources dans leur propre système. Nous parrainons un certain nombre d'ateliers. Par exemple, nous sommes en train de mettre sur pied un atelier pour l'OEA sur la cour et sur les lois connexes.

Pour ce qui est de mon budget en matière de sécurité humaine, nous avons une provision de 500 000 \$ pour la ratification. Nous prenons également en compte le fait que les différents pays doivent recevoir l'aide nécessaire à la ratification. Nous sommes donc prêts à offrir une aide juridique et personnelle.

M. Cotler, notre envoyé spécial pour ce dossier, sera en mesure d'identifier les questions juridiques que pourront traiter nos propres fonctionnaires, en complément des activités entreprises.

Mr. Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Honourable senators, as Senator Andreychuk mentioned, Bill C-19 fulfils two purposes: first, to implement the Rome Statute; second, to modernize the existing Criminal Code legislation, which was enacted by Parliament in 1987.

Let me address why the two are merged. The Rome Statute does reflect customary international law, but it does not reflect all customary international law. The Rome Statute reflects what countries were able to agree to put into a statute to give the court jurisdiction. However, there is still international law that exists more broadly than is contained in the Rome Statute.

One of the things that many human rights groups have been urging countries to do is to go beyond the Rome Statute, to prosecute international law in its broader sense. By applying a comprehensive approach, this bill gives Canada the ability to prosecute international law. Whatever is considered to be a crime under customary international law or other conventions besides the Rome Statute can be prosecuted.

The Rome Statute is one definition of international law. Our bill goes farther. Bill C-19 will allow for the prosecution of crimes under the Rome Statute, the Geneva Convention or any other convention, as well as customary international law. To some extent, this bill is more progressive than having adopted the Rome Statute. If we had simply drafted a bill to adopt the Rome Statute, the message we might be sending to countries is, "Do only the minimum necessary in order to ratify the Rome Statute."

We hope to encourage countries to go beyond the Rome Statute and to prosecute and enforce international law in its broadest sense, not simply to follow the Rome Statute. Of course, that decision rests with the individual countries. Is that a model? I would not suggest that any country should take our bill and apply it holus-bolus, as it is particular to our legislative framework. However, there are certain provisions and ways in which we address certain problems that can serve as a model for other countries.

Mr. Axworthy: A good example of that is the provision for the proceeds from international crime being allocated to a crimes against humanity trust fund that could then be allocated to victims, support or deterrence. The statute does not require that. It is a Canadian innovation that other countries can look to and say, "That makes a lot of sense; it helps to offset some of the experiences people have had."

Senator Andreychuk: I understood that one of the goals of the Rome Statute was not to say that it was a minimum standard but that it was a common standard. Up to this point, prosecuting has

M. Donald Piragoff, avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, comme l'a mentionné le sénateur Andreychuk, le projet de loi C-19 a deux objectifs: premièrement, mettre en oeuvre le Statut de Rome et deuxièmement, moderniser les dispositions législatives du Code criminel adoptées par le Parlement en 1987.

Je vais vous expliquer pourquoi ces deux éléments sont conjugués. Le Statut de Rome s'inspire en partie, mais non en totalité, du droit coutumier international. On y trouve ce sur quoi les différents pays ont pu s'entendre quant à ce qu'il fallait inclure dans une loi pour conférer à la cour les pouvoirs dont elle a besoin. Toutefois, le droit international va au-delà de ce que contient le Statut de Rome.

Bon nombre de groupes de défense des droits humains ont exhorté les pays à aller au-delà du Statut de Rome, à tenter des poursuites sous le régime général du droit international. En optant pour une approche globale, ce projet de loi permet au Canada d'entamer des poursuites de droit international. Toute infraction sous le régime du droit coutumier international ou de convention autre que le Statut de Rome peut également donner lieu à des poursuites.

Le Statut de Rome n'est qu'une des définitions du droit international. Notre projet de loi va plus loin. Le projet de loi C-19 permet d'entamer des poursuites à l'égard d'infractions commises sous le régime du Statut de Rome, de la Convention de Genève ou de toute autre convention, de même que sous le régime du droit coutumier international. Dans une certaine mesure, ce projet de loi est plus progressiste que le Statut de Rome. En rédigeant un projet de loi qui aurait eu pour seul objectif d'adopter le Statut de Rome, nous aurions fait savoir aux autres pays qu'il n'est pas nécessaire d'aller au-delà du minimum pour ratifier le Statut de Rome.

Nous voulons encourager les autres pays à ne pas se limiter au Statut de Rome, à entamer des poursuites sous le régime du droit international dans son sens le plus large et à appliquer ce droit plutôt que de s'en tenir simplement au Statut de Rome. Chaque pays devra bien sûr prendre sa propre décision à ce sujet. Ce projet de loi est-il un modèle? Nous ne proposons pas que les autres pays adoptent notre projet de loi et l'appliquent les yeux fermés, puisqu'il est adapté à notre cadre législatif. Il contient toutefois des dispositions et des moyens qui permettent de régler certains problèmes et qui peuvent servir de modèle aux autres pays.

M. Axworthy: Vous en trouverez un bon exemple dans la disposition voulant que le produit de l'activité criminelle internationale soit affecté à un fonds en fiducie pour indemniser les victimes de crimes contre l'humanité, pour aider ces victimes ou dissuader les criminels. Le statut n'a pas cette exigence. C'est une mesure innovatrice canadienne que les autres pays peuvent examiner et trouver logique car elle permet de corriger les abus que certains ont subis.

Le sénateur Andreychuk: Je crois savoir que dans le Statut de Rome, on ne visait pas à établir une norme minimale mais une norme commune. Jusqu'à présent, les poursuites ont toujours été

been highly subjective and very much dependant on whether we went to a South African model of reconciliation or to prosecution.

Where we disagree, and I ask the minister to reflect on this, is that we not refer to the Rome Statute as a minimum standard but rather as a common consensus standard. While I agree that we can do much better than the Rome Statute, there are many countries that must be encouraged even to the level of that common standard. The prognosis is not good if we do not continue to say that it is a common standard that unites us. I leave that for your reflection.

In regard to the amendments flowing out of the *Finta* case, while we do not have time to hear NGOs on this bill, those individuals and NGOs who could not appear have asked us to refer to the evidence given to the committee in the other place.

The witnesses from Amnesty International said that they wanted more changes. However, they were afraid that a delay would run into all kinds of impediments, perhaps even an election. They agreed to accept Bill C-19, with reservations.

I still have some concerns that crimes committed within Canada will be treated differently than crimes outside of Canada. Mr. Piragoff, it is your opinion that punishments for these crimes are completely harmonized by Bill C-19. I find that unusual because there is a differentiation built right into the bill between crimes committed outside of Canada and those committed inside of Canada. Mr. Doody, from Borden Ladner Gervais seems to think that this will have constitutional implications. Could you respond to that?

Mr. Axworthy: As legislators, we do not always necessarily agree 100 per cent with what NGOs say. It is always important to listen to them, but we must legislate on the broad common interests, to get common consensus. That is our goal.

For example, Amnesty International wanted to go to a superjurisdiction, meaning that Canada would have the right to prosecute an accused person even if they were not resident in Canada or if this country had no connection to the case. That would have serious implications, where we would be naming people all around the world. That might be helpful to Amnesty, but in the Canadian context, I do not think we would want to conduct ourselves in that fashion. Such legislation could undermine the court. Why do we need an international court if individual countries can exercise universal jurisdiction? That is a contradiction.

On the question of the retrospective matters, we have harmonized the definitions. In 1988, Mr. Mulroney's government made a policy decision when they agreed to restitution for Japanese prisoners of war. The government, in effect, said that that would be the end of the case. They set up a-race relations board and a fund for restitution. The government said that that would not be a precedent. In all other respects, the definitions are harmonized.

très subjectives et dépendaient beaucoup de l'alternative: modèle sud-africain de réconciliation ou modèle de poursuite.

Là où je ne suis pas d'accord avec vous, et je demanderai au ministre ce qu'il en pense, c'est que nous ne devrions pas considérer le Statut de Rome comme une norme minimale mais plutôt comme une norme commune et universelle. Je suis d'accord, nous pouvons faire davantage que ce que prévoit le Statut de Rome, mais il reste à encourager nombre de pays à atteindre ce simple niveau de norme commune. Mais si nous ne persistons pas à dire qu'il s'agit d'une norme commune qui nous unit tous, cela n'augure rien de bon. Je vous laisse y réfléchir.

Pour ce qui est des modifications découlant de l'affaire *Finta*, nous n'aurons pas le temps d'entendre les ONG, mais elles, comme d'autres, nous ont conseillé de nous référer à leurs témoignages devant le comité de l'autre endroit.

Les représentants d'Amnistie internationale ont réclamé davantage de changements. Ils craignaient toutefois qu'un retardement cause toutes sortes de problèmes surtout s'il y a des élections. Ils ont décidé d'accepter le projet de loi C-19, avec certaines réserves.

Je m'inquiète encore de ce que les crimes commis au Canada seront traités différemment des crimes commis à l'extérieur du pays. Monsieur Piragoff, vous dites que le projet de loi C-19 harmonise toutes les sanctions prévues pour ces crimes. Cela m'étonne, puisque le projet de loi fait la distinction entre les crimes commis au Canada et ceux commis ailleurs. M. Doody, du cabinet Borden Ladner Gervais semble croire que cela aura des conséquences d'ordre constitutionnel. Qu'en pensez-vous?

M. Axworthy: Vous savez, les législateurs ne sont pas toujours entièrement d'accord avec ce que disent les ONG. Il est toujours important d'écouter leur opinion, mais nous devons légiférer en fonction des intérêts communs généraux, obtenir un consensus général. C'est là notre objectif.

Par exemple, Amnistie internationale souhaitait que le Canada est une supercompétence, c'est-à-dire qu'il ait le droit de poursuivre un accusé même s'il ne réside pas au Canada ou que le Canada n'a aucun rapport avec l'affaire. Si nous pouvions poursuivre n'importe qui, n'importe où, les conséquences pourraient être sinieuses. Cela pourrait servir Amnistie, mais je ne crois pas que cela conviendrait au Canada. Une telle mesure législative saperait les pouvoirs de la cour. Pourquoi avoir besoin d'une cour internationale si chaque pays peut exercer une compétence universelle? Il y a là une contradiction.

Sur la question des dispositions rétroactives, nous avons harmonisé les définitions. En 1988, le gouvernement de M. Mulroney a pris une décision politique en acceptant d'indemniser les prisonniers de guerre japonais. Le gouvernement a déclaré que cela fermerait le dossier. Il a créé une commission des relations raciales et un fonds d'indemnisation. Le gouvernement a dit que cela ne créerait pas de précédents. Dans tous les autres aspects, les définitions sont harmonisées.

Senator Grafstein: Minister, I know that you are trying to deal with agricultural policy, which probably affects more people at the moment than some other questions.

I share the concern of Senator Andreychuk that, regrettably, we in the Senate have not had an opportunity to thoroughly examine the serious issues that have been raised by Amnesty International, the Coalition of Concerned Congregations, and others. I have been wrestling with the dilemma of how to deal with the issue, having in mind the imperative that I feel, and I know you share, that Canada must lead by getting on with this as quickly as possible.

I will make a suggestion to see whether it meets your objectives and those that I share with Senator Andreychuk. By the way, she and I do not necessarily agree about the retrospective issue. There may be a difference of view on that policy, but, laying that aside, our fundamental position is the same.

We dealt with this in a different way when we were confronted with the new regime dealing with administrative justice within the defence establishment. Would you be open to a proposal, which would not require an amendment to the act, that there be a post study of this legislation? I believe that we must see how this operates in principle and where the other objections are.

Perhaps we could include in the report, Chairman, if the minister agrees, that there would be an ongoing review of this legislation and that we would recommend amendment three years hence. I say "three years hence" because that will give us an opportunity to know the impact of ratifications in other jurisdictions, and it will keep this issue at the top of our agenda. We hope to have a new committee of the Senate dealing with human rights. This may be an opportunity for that committee, if not this committee, to pursue that objective. It would settle the qualms of many of us about having to dealing with this matter so quickly.

After hearing your response to that, I will have a couple more questions. I wish to make it clear that I am not suggesting an amendment, merely a ministerial undertaking.

Mr. Axworthy: To clarify, Senator Grafstein, it is your suggestion that there be a three-year review of the bill?

Senator Grafstein: Yes, a study by a Senate committee, to review the implementation process and to review some of the questions that we will not be able to thoroughly explore because of lack of time now.

Mr. Axworthy: I agree, in principle. However, I wonder if we might alter the mandate. As you mentioned, Senator Grafstein, over the next couple of years there will be further work at the preparatory commission and further ratifications by other states. I would hope that this court will actually be established within that period of time, and that would be appropriate. However, I would prefer to make it a forward-looking review as opposed to a backward-looking one. I would not want to rehash old ground because this is an evolving institution. I think it would be appropriate to return and establish where we are at that time.

Le sénateur Grafstein: Ministre, je sais que vous essayez de résoudre le problème de la politique agricole, qui touche probablement davantage de gens à l'heure actuelle que bien d'autres questions.

Je déplore comme le sénateur Andreychuk que les sénateurs n'aient malheureusement pas eu le temps nécessaire pour examiner les graves questions soulevées, entre autres, par Amnesty internationale et la Coalition of Concerned Congregations. Je me suis demandé comment sortir de ce dilemme, étant persuadé, tout comme vous, de la nécessité pour le Canada de montrer la voie en adoptant cette mesure législative au plus vite.

Permettez-moi de faire une proposition qui pourrait répondre à vos objectifs et à la préoccupation que je partage avec le sénateur Andreychuk. Je signale à ce propos qu'elle et moi ne sommes pas nécessairement d'accord sur la question de la rétroactivité. Il peut y avoir des divergences d'opinions sur cette politique, mais abstraction faite de cela, sur le fond notre position est la même.

Nous avons réglé le problème différemment lorsque la défense a été confrontée au nouveau régime de justice administrative. Seriez-vous prêt à accepter une proposition qui n'entraînerait pas de modification de la loi, à accepter un examen complémentaire après son adoption? Il faudra, bien sûr, réfléchir à la méthode et aux objections possibles.

Nous pourrions peut-être indiquer dans notre rapport, monsieur le président, si le ministre est d'accord, l'éventualité d'un examen ultérieur de cette loi avec possibilité de recommandations de modifications d'ici trois ans. Si je dis trois ans, c'est pour que cela nous laisse le temps de constater les effets de la ratification dans d'autres pays tout en maintenant le statut d'examen prioritaire de cette question. Nous comptons sur le rétablissement d'un comité du Sénat sur les droits de la personne. Ce comité, sinon le nôtre, pourrait poursuivre cet objectif. Cela permettrait de calmer ceux et celles d'entre nous qui s'inquiètent de la vitesse à laquelle nous devons examiner cette question.

Quand vous m'aurez répondu, j'aurai d'autres questions à vous poser. Je tiens à préciser que je ne propose pas un amendement au projet de loi, je souhaite simplement obtenir un engagement du ministre.

M. Axworthy: Une précision, sénateur Grafstein. Proposez-vous que le projet de loi soit examiné dans trois ans?

Le sénateur Grafstein: Oui. Un comité du Sénat serait chargé d'examiner la mise en oeuvre de la loi et certaines questions que nous ne serons pas en mesure de décortiquer maintenant par manque de temps.

M. Axworthy: En principe, je suis d'accord. Je me demande toutefois si nous ne pourrions pas modifier légèrement ce mandat. Comme vous l'avez mentionné, sénateur Grafstein, la commission préparatoire accomplira d'autres travaux au cours des deux prochaines années et d'autres États ratifieront le Statut. J'espère que la Cour sera mise sur pied durant ce temps. Je préférerais toutefois que l'examen que vous proposez porte sur l'avenir plutôt que sur le passé. Je ne voudrais pas qu'on ressasse le passé car il s'agit d'une institution en pleine évolution. Il vaudrait mieux faire le point sur la situation à ce moment-là.

Senator Grafstein: I do not disagree with that. We are here to make the bill more perfect and more harmonized with Canadian values. The purpose is for us to have a study to which you could respond in a formal way. If you asked us to accelerate that study, we could, but I think three years would be an optimum time to allow all parties, including Amnesty International and others, to take a fresh look at their issues.

It would allow us to satisfy some of our serious doubts. We all have serious doubts about certain provisions, yet we are faced with the necessity of Canada showing leadership on the international front, with which I do not quarrel. I leave that with you. Perhaps by the end of this morning you may come back with a specific response.

I will deal with a couple of specific concerns. By the way, I am now more familiar with the American objections to this legislation. I would hope that this would give us an opportunity to see whether we can bring the Americans closer to participating in this legislation than they presently are. Frankly, I think you have dealt with the substantive issue to which the Americans object, that being any degradation of their sovereignty, particularly their congressional sovereignty. We understand that and it is a matter of some concern. While we do not share their critique of this bill, I do share the overarching concern that to exclude the Americans from this would weaken the legitimacy of the legislation. This three-year study would allow us to look at that question more coherently. Perhaps you could comment briefly on that.

I again want to congratulate the minister and the drafters for dealing with the Pinochet amendment. I was concerned when I first looked at the bill that there was a mighty hole exempting a future or present Pinochet from being caught in the claws of the law here. I am satisfied that you have moved to a great extent on that.

I would ask you to comment on one other question, aside from how we can bring the Americans closer to participation. It deals with the very troubling issue raised by the Coalition of Concerned Congregations — making an international criminal offence of settlement conduct in Israel and in the West Bank.

Mr. Minister, there are two issues: the question raised by Mr. Narvey on behalf the Coalition of Concerned Congregations; and my own concern with respect to how we can bring the Americans to ultimately participate fully in this very important institution.

Mr. Axworthy: On the American question, you might want to put this on the agenda of the next meeting of the Canada-U.S. Parliamentary Association.

Senator Grafstein: I accept that unequivocally. If I am still co-chairman, that will be put in the agenda. It was on the agenda in the past, and we will make it a much more forceful agenda item if we ratify.

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas tort. Nous sommes là pour bonifier le projet de loi et pour l'harmoniser davantage avec les valeurs canadiennes. Ce que nous voulons, c'est produire une étude à laquelle vous puissiez donner une réponse officielle. Nous pourrions faire cette étude plus rapidement, mais j'estime qu'un délai de trois ans serait le mieux car il permettrait à toutes les parties, y compris à Amnesty internationale et à d'autres, de jeter un regard neuf sur leurs dossiers.

Cela nous permettrait de résoudre certains de nos doutes graves. Nous entretenons tous des doutes graves au sujet de certaines dispositions, mais nous devons reconnaître la nécessité pour le Canada de jouer un rôle de leader à l'échelle internationale. Je ne le nie pas. Je vous laisse y réfléchir. Vous pourrez peut-être me donner une réponse précise à ce sujet d'ici la fin de la matinée.

Je vais traiter de deux préoccupations précises. À ce propos, je comprends davantage maintenant les objections des Américains à cette mesure législative. J'espère que nous aurons l'occasion de voir comment nous pourrions amener les Américains à participer davantage qu'ils ne le font à présent à cette mesure législative. Vous avez expliqué quel est le principal motif d'opposition des Américains, c'est-à-dire la diminution de leur souveraineté, surtout de la souveraineté de leur congrès. Nous savons que cela les inquiète. Sans être d'accord avec leur critique de ce projet de loi, je reconnais toutefois moi aussi qu'exclure les Américains de cet exercice nuirait à la légitimité de la loi. Cet examen dans trois ans nous permettrait d'examiner cette question de façon plus cohérente. Vous avez peut-être quelques observations à faire à ce sujet.

Je tiens à féliciter de nouveau les ministres et les rédacteurs d'avoir préparé l'amendement Pinochet. La première fois que j'ai examiné le projet de loi, je m'inquiétais de ce qu'elle comporte une lacune flagrante qui exempterait les Pinochet présents et futurs des rigueurs de la loi. Je suis content que vous ayez résolu ce problème dans une grande mesure.

Je voudrais également connaître votre opinion sur une autre question, outre la façon dont nous pouvons amener les Américains à participer davantage. Il s'agit de la question très troublante soulevée par la Coalition of Concerned Congregations — faire des colonisations en Israël et en Cisjordanie un acte criminel international.

Monsieur le ministre, il y a deux questions: celle soulevée par M. Narvey au nom de la Coalition of Concerned Congregations, et ma propre préoccupation quant à la façon dont on peut amener les Américains à participer pleinement à cette institution très importante.

M. Axworthy: Pour ce qui est de la question relative aux États-Unis, vous pourriez peut-être l'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'Association parlementaire Canada-États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Je suis entièrement d'accord. Si j'en suis encore coprésident, cela sera inscrit à l'ordre du jour. C'était à l'ordre du jour de la dernière réunion, mais ce sujet sera encore plus important si nous ratifions le statut.

Mr. Axworthy: Just last week, I met with Secretary Albright, and I also spoke in Washington on this matter. The fundamental question is that this invokes the principle of complementarity. No one is saying that you are usurping U.S. jurisdiction when the U.S. courts, which are highly developed and very active, as we know, have full jurisdiction to prosecute anyone for crimes against humanity or war crimes. The international criminal court becomes particularly important in a failed or failing state, or a state in which there is no independent judiciary. It is quite remarkable that some of the testimony before the congressional committee totally and completely bypasses that principle.

I believe that the debate in Congress about what the statute is and what the safeguards are is less than honest. We bent over backwards to build in a series of hierarchical safeguards against anyone for using this for frivolous purposes or to get back at a country or an individual. It is all there.

The case that I have made in the United States with Secretary Albright and when I gave a speech in which there are a number of senators and congressmen is this: If you provide a special exemption for one country, then the validity of the court just crumbles. One cannot say that because you are the biggest, toughest and most powerful country in the world you have a special exemption. We cannot do it.

Ambassador Kirsche, Mr. Piragoff and others are working actively with the Americans as we speak. We have suggested setting up a special committee to see if we can find more accommodating language.

Senator Grafstein, we are doing everything we can to accommodate, without bending on the fundamental principle, as we cannot do that. As Senator Andreychuk said, that would take us to below minimum. You would not have a court. That is the problem right there.

Senator Andreychuk: As a supplementary, I understand that the greatest concern, and I have some sympathy for the U.S. position, is that they have a very complex military court of accountability. Their fears on signing on are not so much about the criminal court, although they have raised that, but the fact that it leaves it open for scrutiny by civil mechanisms within their court, leading then, perhaps, to politicization of the process. I sorry that I did not bring it, but I would like to share with you a paper just written in the United States about how to overcome this impediment by looking at changing internal American law, which would then put the Americans in a position to sign this without fear of diminishing their military process.

Mr. Axworthy: Except that the U.S. military have been involved in the discussions from day one, both in the creation of a Rome Statute and since then in the preparatory committee.

Senator Andreychuk: I appreciate that.

M. Axworthy: J'ai rencontré la semaine dernière la secrétaire Albright et j'ai également discuté de cette question à Washington. La question fondamentale est que cela fait appel au principe de complémentarité. Il ne s'agit pas d'usurpation des pouvoirs aux États-Unis puisque les tribunaux américains, qui sont très au point, et très actifs, comme nous le savons, ont tout pouvoir de poursuivre tous ceux qui commettent des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. La cour pénale internationale prend une importance particulière dans les États délinquants ou en voie de délinquance ou dans ceux où il n'existe pas de système judiciaire indépendant. Il est remarquable de voir que certains des témoignages présentés au comité du congrès faisaient complètement fi de ce principe.

J'estime que le débat qui a lieu au congrès au sujet du statut et des mesures de protection est loin d'être honnête. Nous avons fait des pieds et des mains pour mettre en place une série de mesures de protection à plusieurs niveaux contre l'utilisation du statut à des fins frivoles ou par vengeance contre un pays ou une personne. Tout cela existe déjà.

Voici l'argument que j'ai fait valoir aux États-Unis lors de mes entretiens avec Mme Albright et lorsque j'ai prononcé une allocution devant un certain nombre de sénateurs et de députés au Congrès: si l'on accorde une exemption spéciale à un pays, alors la validité du tribunal s'écroule. On ne peut pas dire qu'un pays devrait jouir d'une exemption spéciale parce qu'il est le plus grand, le plus fort et le plus puissant au monde. Nous ne pouvons pas faire cela.

L'ambassadeur Kirsche, M. Piragoff et d'autres travaillent activement avec les Américains au moment où nous nous parlons. Nous avons proposé la mise sur pied d'un comité spécial afin de trouver un libellé qui conviendrait mieux.

Sénateur Grafstein, nous faisons tout ce qu'il est possible de faire sans faire d'entorse au principe fondamental, car nous ne pourrions faire une telle chose. Comme le sénateur Andreychuk l'a dit, nous serions alors en deçà de la norme minimale. Nous n'aurions pas de tribunal. C'est ça le problème.

Le sénateur Andreychuk: Question supplémentaire: je crois comprendre que la principale préoccupation des Américains — et j'ai une certaine sympathie pour la position américaine — c'est que le tribunal militaire a une obligation redditionnelle très complexe. La raison pour laquelle ils craignent de signer ce n'est pas tant la cour pénale, bien qu'ils aient soulevé la question, mais le fait que leur propre cour militaire puisse faire l'objet d'un examen minutieux par des mécanismes civils, ce qui pourrait peut-être mener à une politisation du processus. Je suis désolée de ne pas l'avoir apporté avec moi, mais j'aimerais vous parler d'un article qui vient juste d'être rédigé aux États-Unis sur la façon de surmonter cet obstacle en envisageant de modifier la loi américaine interne, ce qui permettra alors aux Américains de signer sans craindre de nuire à leur processus militaire.

M. Axworthy: Sauf que les militaires américains ont participé aux entretiens depuis le début, d'abord lors de la création du statut de Rome, ensuite au comité préparatoire.

Le sénateur Andreychuk: Je le comprends bien.

Mr. Axworthy: It is more that they want an exemption, and that is driven in part by the Congress. Senator Helms has introduced a bill that is outlandish in terms of its provision of cutting off assistance to any country that ratifies the statute, with the exemption of NATO allies. As someone said, where the strategic interests were at work the bill would not apply.

They are responding to that very right-wing Republican attitude that does not believe in the UN, international institutions or anything else. We have to be blunt about that part of it. However, the administration has been working very actively with us.

Senator Andreychuk: It has been in the hands of one department. I would like to share with you the paper from the United States identifying some legitimate concerns and containing a strategy to approach the United States. We should use that opportunity to reinforce those forces in the United States.

Mr. Axworthy: Absolutely. I could not agree more.

On the point that Senator Grafstein raised on the position taken by the Coalition of Concerned Congregations, I do not know if they have been updated, but, in fact, during the latest preparatory meetings, where we were involved in the discussion of the elements of crime, to set up clearer definitions, a footnote has been added to that section of the statute, indicating that customary international law would apply to occupied territory and would not exceed it. I believe that that meets the concerns that Israel has raised.

The Chairman: Mr. Minister, in my opinion, the international tribunal dealing with the former Yugoslavia was a great advance in how these matters are proceeded with. They have had problems, but the general principle is a great advance. As far as I can understand, the ICC really takes that further step. The fact that someone can behave atrociously and will eventually be arrested and tried somewhere is an advance in human relations.

I am one who does remember the Nuremberg trials quite well. I remember what was wrong with them. I have read Telford Taylor's book about what was wrong with them. He argued that several of the accused were not actually guilty.

I also recall that there was a whole series, about 10 Nuremberg trials. This is a great advance on dealing with atrocious behaviour.

My two very short questions — and I am not expecting complete answers as I do not think they are easily answerable. I have been reading, also, in a report by the Foreign Affairs Committee of the House at Westminster, an interesting discussion about customary international law. There were three or four very distinguished legal scholars who said that customary international law was a pretty iffy business. It was a subjective kind of thing.

M. Axworthy: C'est plutôt qu'ils veulent une exemption, et cela vient en partie du Congrès. Le sénateur Helms a présenté un projet de loi assez étrange en ce sens qu'il prévoit couper l'aide à tout pays qui ratifie le Statut, sauf aux alliés de l'OTAN. Comme quelqu'un l'a dit, le projet de loi ne s'appliquerait pas là où les intérêts stratégiques sont en jeu.

Ils répondent à cette attitude républicaine typiquement de droite qui ne croit pas aux Nations Unies, aux institutions internationales ou à quoi que ce soit. Nous ne devons pas mâcher nos mots à cet égard. Cependant, l'administration travaille très activement avec nous.

Le sénateur Andreychuk: C'est entre les mains d'un ministère. J'aimerais vous faire part du document provenant des États-Unis dans lequel on décrit certaines préoccupations légitimes et qui contient une stratégie pour aborder les États-Unis. Nous devrions profiter de cette occasion pour prêter notre concours à ces forces aux États-Unis.

M. Axworthy: Absolument. Nous ne saurions être plus d'accord.

Au sujet du point qu'a soulevé le sénateur Grafstein relativement à la position prise par la Coalition of Concerned Congregations, je ne sais pas si on les a mis au courant, mais en fait au cours des dernières réunions préparatoires auxquelles nous avons participé pour discuter des éléments criminels, afin de donner des définitions plus claires, une note en bas de page a été ajoutée à cet article du Statut pour indiquer que le droit international coutumier s'appliquerait au territoire occupé. Je crois que cela répond aux préoccupations soulevées par Israël à cet égard.

Le président: Monsieur le ministre, à mon avis, le tribunal international pour l'ancienne Yougoslavie a permis de faire avancer considérablement la façon dont ces questions sont traitées. Il y a eu des problèmes, mais le principe général a considérablement fait avancer les choses. Si j'ai bien compris, la CPI va encore plus loin. Le fait qu'une personne qui a commis des atrocités puisse se faire arrêter et subir un procès constitue un pas en avant dans les relations humaines.

Je me rappelle très bien du procès de Nuremberg. Je me rappelle ce qui n'allait pas à l'époque. J'ai lu le livre de Telford Taylor à ce sujet. Il a fait valoir que plusieurs des accusés n'étaient pas vraiment coupables.

Je me rappelle également qu'il y a eu toute une série de procès, environ une dizaine de procès à Nuremberg. Il s'agit là d'un grand pas en avant pour lutter contre de tels comportements atroces.

Mes deux questions qui sont très courtes — et je ne m'attends pas à des réponses complètes car je ne crois pas qu'on puisse y répondre facilement. J'ai lu par ailleurs, dans un rapport du Comité des affaires étrangères de la Chambre à Westminster, une discussion intéressante sur le droit international coutumier. Il y avait trois ou quatre juristes très distingués qui ont dit que le droit international coutumier était quelque chose d'assez aléatoire, de subjectif.

I suspect the answer, minister, from your officials and you will be that this is the way that international law is developing. They are using customary international law, but is, in fact, customary international law not a kind of moving target and a changing definition that can be manipulated?

Mr. Axworthy: Where one begins, Mr. Chairman, is that because we do not have world federalism or a central government the application of international law is done on a horizontal basis. It is usually adjudicated through domestic or national court systems and therefore subject to whatever variations and varieties one may get there, other than where you have, beginning at Nuremberg, the ad hoc tribunals, which are beginning to set standards.

I suppose you can make the same case for international law that you can make for common law, that there is the principle of *stare decisis*. The common law has evolved by developing principles and practices. Probably in the history of British and Canadian common law there have been a few judgments that one might want to question from their honours from time to time. Nevertheless, over time, the common law has been built up. In effect, that is what has happened. Customary international law is a series of decisions. The Rome Statute codifies much of that and puts it on paper as a basis of consensus of agreement.

Either way, it is now moving simply beyond the customary law and it now establishes part of that law in a codified manner.

Therefore, it will give it a clearer set of definitions.

By the way, this is something that the officials could give you background on, but there has been very extensive work done over the last several months on the elements of crime in order to define what those are, taking the statute and working out clear definitions of the elements of crime, what they mean and where they go. We are moving in the right direction.

If we get back to this comment, you are right, the tribunals have worked very well. However, there are problems. The tribunal in the Balkans has worked well but its work in Rwanda has not been so exemplary. There are holes in that particular application.

We are finding problems in today's world, too, in Cambodia, Sierra Leone, and others. It is a question of the kind of system that will be set up to try the Khmer Rouge, for example.

Each time, you have to go back and reinvent the applications or institutions. With the international court, it would be there as the institution in which Foday Sankoh could be referred.

Senator Corbin: First of all, I want to join the chorus — I regret that we are not allowing sufficient time to examine this legislation. That is for the record and not necessarily for a response.

Senator Di Nino: We all agree on that.

Senator Corbin: Mr. Minister, you have appointed a special envoy, Mr. Irwin Cotler. You also had, I believe, with the same

J'imagine que vous et vos hauts fonctionnaires me répondrez, monsieur le ministre, que c'est de cette façon que le droit international est en train de se développer. On utilise le droit international coutumier mais, en fait, le droit international coutumier n'est-il pas une sorte de cible mobile, une définition qui change et qui peut être manipulée?

M. Axworthy: Tout d'abord, monsieur le président, étant donné que nous n'avons pas de fédéralisme mondial ni de gouvernement central, l'application du droit international se fait de façon horizontale. Habituellement, ce sont les tribunaux nationaux intérieurs qui rendent une décision à cet égard et la décision varie selon le cas, sauf là où il existe des tribunaux spéciaux, comme ce fut le cas pour la première fois à Nuremberg, et qui commencent à établir des normes.

Je suppose que tout comme pour la common law, en droit international il y a le principe du respect des décisions des tribunaux supérieurs. La Common Law a évolué en développant des principes et des pratiques. Sans doute qu'au cours de l'histoire de la common law britannique et canadienne, il y a eu quelques jugements que l'on pourrait peut-être remettre en question de temps à autre. Cependant, avec le temps, la common law s'est constituée. En effet, c'est ce qui s'est produit. Le droit international coutumier résulte d'une série de décisions. Le Statut de Rome codifie une bonne partie de ces décisions et les mets sur papier pour former la base d'un consensus d'entente.

D'une façon ou d'une autre, cela va maintenant au-delà du droit coutumier et on est en train de codifier une partie de ce droit.

Par conséquent, on aura des définitions plus claires.

Au fait, les hauts fonctionnaires pourraient vous expliquer qu'on a fait beaucoup de travail au cours des derniers mois sur les éléments criminels, afin de les définir, en prenant le Statut et en donnant des définitions claires des éléments criminels, afin de préciser ce qu'ils signifient, et cetera. Nous allons donc dans la bonne direction.

Pour revenir à cette observation, vous avez raison, les tribunaux ont très bien fonctionné. Cependant, il y a des problèmes. Le tribunal dans les Balkans a très bien fonctionné mais son travail au Rwanda n'a pas été si exemplaire. Il y a des lacunes dans cette application particulière.

Nous constatons des problèmes dans le monde d'aujourd'hui également, au Cambodge, en Sierra Leone, et ailleurs. Par exemple, il s'agit de déterminer le type de système à mettre sur pied pour juger les Khmers Rouges.

Chaque fois, il faut revenir et inventer les applications ou les institutions. La cour internationale serait l'institution devant laquelle serait jugé Foday Sankoh.

Le sénateur Corbin: Tout d'abord, je voudrais me joindre aux autres qui regrettent que nous n'ayons pas suffisamment de temps pour examiner ce projet de loi. Je voulais le dire aux fins du compte rendu, je ne demande pas nécessairement une réponse.

Le sénateur Di Nino: Nous sommes tous d'accord là-dessus.

Le sénateur Corbin: Monsieur le ministre, vous avez nommé un envoyé spécial, M. Irwin Cotler. Je crois que vous aviez

title, a special envoy in the Sierra Leone situation, Mr. David Pratt.

Is this a trend, a new development? I suppose, as minister, you can do these things, but I do not believe they were done or attempted before. I do not dispute the qualifications of these people. In both cases, they have had considerable experience in their specific fields. However, can you enlighten us as to why you are proceeding this way? You have a parliamentary secretary.

Mr. Axworthy: First, the word is not special envoy, it is special advisor. Two senators have also been appointed: Senator Pearson on children's issues, and Senator Wilson on the peace process in Sudan. So we have two and two.

Senator Corbin: That is not really the point.

Mr. Axworthy: It is important to point it out because I do believe strongly that legislators, members of Parliament in both houses, have an extremely important role. There is a change in the international environment, so that it is not simply a question of diplomats in striped trousers meeting in chancelleries to work out deals. As we saw with the land mines agreement, members of both Houses played an extraordinary role in helping develop support around the world for that initiative. They bring to these issues a certain political gravitas that is very important, and they are able to develop a certain political constituency by being able to explain things. There is no coercion, it is a voluntary matter, but it is an attempt to take advantage of some highly skilled, committed people in both Houses to provide additional support for important Canadian initiatives. Especially in cases like the land mines treaty, the court, the optional protocol for children, where success will depend to a high degree on the support of legislatures in other countries for ratification and support, it is important to have someone with political credentials to help make that case.

Senator Corbin: You, of course, obviously have the power or authority to make these appointments. Do you clear them with the Prime Minister?

Mr. Axworthy: Yes.

Senator Corbin: You said that Canada was, if I understood you correctly, the first to legislate. I thought France passed legislation a month or six weeks ago to this effect.

Mr. Axworthy: They have ratified, but they have not passed implementing legislation. They have made one constitutional amendment, but as you can see from this bill, Senator Corbin, there is a lot of detail in here. As I pointed out earlier, there are things in the bill that go beyond the Rome Statute, such as the trust fund. We would take proceeds that can be gained from those who committed crimes and put them into a trust fund that can go back to victims. This is an attempt to develop a model for others

également quelqu'un qui avait le même titre, un envoyé spécial, M. David Pratt, pour la situation en Sierra Leone.

Est-ce une tendance, un nouveau développement? Je suppose que c'est quelque chose que vous pouvez faire comme ministre, mais je ne crois pas que l'on ait fait ou tenté de faire une telle chose auparavant. Je ne mets pas en question les qualifications de ces gens. Dans les deux cas, ils ont une expérience considérable dans leur domaine spécifique. Cependant, pouvez-vous nous dire pourquoi vous procédez de cette façon? Vous avez un secrétaire parlementaire.

M. Axworthy: D'abord, il ne s'agit pas d'un envoyé spécial mais plutôt d'un conseiller spécial. Deux sénateurs ont également été nommés: le sénateur Pearson sur les questions intéressant les enfants et le sénateur Wilson sur le processus de paix au Soudan. Il y en a donc deux de part et d'autre.

Le sénateur Corbin: Ce n'est pas vraiment là où je voulais en venir.

M. Axworthy: Il est important de le souligner car je suis fermement convaincu que les législateurs, les parlementaires des deux Chambres, ont un rôle extrêmement important à jouer. Il y a un changement dans l'environnement international; ce n'est plus uniquement les diplomates qui doivent négocier des ententes dans les chancelleries. Comme nous l'avons vu dans le cas de l'entente sur les mines terrestres, les parlementaires des deux Chambres ont joué un rôle extraordinaire pour aider à trouver des appuis partout dans le monde pour cette initiative. Ils apportent à ces questions un certain point de vue politique qui est très important et ils peuvent aller chercher certains appuis politiques du fait qu'ils peuvent expliquer les choses. Il n'y a pas de coercion, c'est tout à fait volontaire, mais on tente ainsi de profiter du fait que l'on a des gens très compétents et très engagés dans les deux Chambres pour apporter un appui additionnel à ces initiatives canadiennes importantes. Plus particulièrement dans le cas du traité sur les mines terrestres, la cour, le protocole optionnel pour les enfants, où le succès dépend considérablement de l'appui des assemblées législatives des autres pays au niveau de la ratification et de l'appui, il est important d'avoir quelqu'un qui a une influence politique pour aider à faire valoir cette cause.

Le sénateur Corbin: Naturellement, vous avez le pouvoir de nommer ces personnes. Demandez-vous d'abord l'autorisation du premier ministre avant de les nommer?

M. Axworthy: Oui.

Le sénateur Corbin: Si je vous ai bien compris, vous avez dit que le Canada était le premier pays à légiférer. Je croyais que la France avait adopté une loi à cet effet il y a un mois ou six semaines.

M. Axworthy: La France a ratifié, mais n'a pas adopté de loi de mise en oeuvre. Elle a adopté un amendement constitutionnel, mais comme vous pouvez le constater avec le projet de loi à l'étude, sénateur Corbin, c'est quelque chose d'extrêmement détaillé. Comme je l'ai souligné précédemment, il y a certaines choses dans le projet de loi qui vont au-delà du Statut de Rome, notamment le fonds de fiducie. Les produits de la criminalité doivent être investis dans un fonds de fiducie destiné aux

to look at, but we are the first country to provide implementing legislation.

The Chairman: Minister, thank you for taking the time out of your busy schedule to appear. I know that you just came from Lisbon and that you are on your way to Lima, so, with the agreement of the committee, I would like to let you continue on your travels. We will do the best we can with the bill.

Mr. Axworthy: Thank you, and let me express my appreciation to members of the committee for taking this special time to deal with it. It is very important for the country. As you know, July 17 is the anniversary, and, if the bill were to pass, it would be an important statement for Canada to make in terms of leadership.

Senator Grafstein: I take it, then, that the minister does not object to the suggestion about this study, and those words can be perhaps worked out with the committee, so that it can be part and parcel of our report.

The Chairman: It is in the minutes, Senator Grafstein, and we will look after that.

We will now hear from Mr. Kenneth Narvey, and then we will proceed to clause-by-clause consideration.

Welcome, Mr. Narvey. Please proceed.

Mr. Kenneth M. Narvey, Coalition of Concerned Congregations: Mr. Chairman, I am a legal researcher on the question of genocide, crimes against humanity and war crimes. I have been doing this full-time since 1977 on my own behalf and in association with various Canadian Jewish organizations. In 1980-81, representing a student Jewish organization, I spent 90 days at a joint committee of the Senate and the House of Commons that was preparing the Charter of Rights and Freedoms. Mr. Corbin, who is now Senator Corbin, moved the wording in French that I proposed for what is now section 11(h) of the Charter on double jeopardy. At the time, the custom was that one person would move it in English and one person would move it in French.

I also appeared before Mr. Justice Deschênes and proposed Criminal Code wording that he adopted and which is now in the Criminal Code, and which is being replaced by this bill. Bill C-19.

Three weeks ago, I appeared before the House of Commons committee studying Bill C-19. I made a number of suggestions. In one sense, one of them, and, in another sense, 50 of my suggestions are now in the bill, because in the French, in the annex, where the wording of the treaty is laid out, someone had forgotten that there have been four corrections to the treaty, the Rome Statute, issued by the Secretary-General of the United Nations. There were about 50 places where the annex was incorrect. Now it is correct.

victimes. On tente ainsi de mettre en place un modèle que d'autres pourraient envisager d'adopter, mais nous sommes le premier pays à adopter une loi de mise en oeuvre.

Le président: Monsieur le ministre, je sais que vous êtes très occupé et je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer. Je sais que vous revenez tout juste de Lisbonne et que vous vous apprêtez à partir pour Lima, de sorte qu'avec l'accord du comité, j'aimerais vous laisser poursuivre vos déplacements. Nous ferons de notre mieux avec le projet de loi.

M. Axworthy: Merci, et permettez-moi de remercier les membres du comité d'avoir pris le temps d'examiner le projet de loi. C'est un projet de loi très important pour le pays. Comme vous le savez, le 17 juillet est la date anniversaire et, si le projet de loi était adopté, le Canada se démarquerait par ce geste important comme étant un chef de file.

Le sénateur Grafstein: Je crois comprendre alors que le ministre ne s'oppose pas à l'étude qui a été proposée, et que le libellé pourrait peut-être être rédigé par le comité, de sorte que cela pourrait faire partie de notre rapport.

Le président: Sénateur Grafstein, c'est dans le procès-verbal et nous allons nous en occuper.

Nous allons maintenant entendre M. Kenneth Narvey et nous procéderons ensuite à l'étude article par article.

Bienvenue, monsieur Narvey. Vous avez la parole.

M. Kenneth M. Narvey, Coalition of Concerned Congregations: Monsieur le président, je suis chargé de recherche en droit sur la question du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Je fais ce travail à plein temps depuis 1977 pour moi-même et en association avec diverses organisations juives canadiennes. En 1980-1981, à la demande d'une organisation d'étudiants juifs, j'ai passé 90 jours auprès d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui préparait la Charte des droits et libertés. M. Corbin, qui est maintenant le sénateur Corbin, a proposé en français un libellé que j'avais rédigé pour ce qui est maintenant le paragraphe 11(h) de la Charte sur les déclarations de culpabilité multiple. À l'époque, une personne proposait un libellé en anglais et une autre en proposait un en français.

J'ai par ailleurs comparu devant le juge Deschênes et proposé un libellé qu'il a adopté et qui se trouve maintenant dans le Code criminel et que l'on veut remplacer par le projet de loi à l'étude, le projet de loi C-19.

Il y a trois semaines, j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes qui examinait le projet de loi C-19. J'ai fait un certain nombre de suggestions. En un sens, une de ces suggestions, et dans un autre sens, 50 de mes suggestions se trouvent maintenant dans le projet de loi, car dans la version française, à l'annexe, où on retrouve le libellé du traité, quelqu'un avait oublié que quatre corrections avaient été apportées au traité, au Statut de Rome, par le secrétaire général des Nations Unies. Il y avait environ 50 erreurs à l'annexe. Ces erreurs ont maintenant été corrigées.

As I say in my paper, which is a letter to Minister Axworthy that I prepared overnight and which I just gave to him — we know each other from when we were both academics in Winnipeg some 30 or more years ago — I would like to approve, without reservation, both the Rome Statute and the Canadian statute, but I cannot. They both contain flaws, not flaws that could not be fixed but flaws that can be fixed. Senator Grafstein raised the problem and Mr. Axworthy replied.

Unfortunately, there has been, over the years, a movement among certain persons, described as rejectionists, to criminalize Zionism, to make being an Israeli a crime. There is in the treaty, in article 8(2)(b)(viii), wording that says it is a punishable war crime for an occupying power to transfer part of its population into the territory that it occupies.

When the statute comes into effect, the things that it describes as a crime will be punishable crimes at the Hague if the perpetrator is a national of a country that is a party to the Rome Statute or if the conduct takes place on territory of a state that is a party to the Rome Statute. That means that once the statute comes into effect, being an Israeli settler in the Golan, or moving into the Golan, or giving someone a tax break so they can go to the Golan will be a punishable war crime. That is simply the result of good lobbying by people who hate Israel. It is part of a long series of such things, which, as a friend of mine pointed out, means that every international organization spends half of its time saying that Israel consists of devils.

One step before this was Protocol I, 1990, which claims that it is a war crime to move Israelis into the Golan. However, there, it is not too serious, because it is only a crime if Israel signs Protocol I, and it has not done that. You will find the details in our paper.

Do we have to hold our nose and sign on to, and be part of, something that sacrifices our friends? As I put it, to sacrifice yourself for a noble cause is noble, but to sacrifice your friends for a noble cause is slightly less noble.

There is a way out of this. As I said, the wording of the Rome Statute, in six languages, is not completely set in stone. It is full of mistakes. Four times, the Secretary General has sent out depository notifications that state, "I propose to correct the English, the Chinese, the Arabic, the Spanish, the Russian, and the French in the following ways. Does anyone have an objection?" If nobody objects in 30 days, he puts it in. The United States said, "We sort of object, but we do not object. One of your modifications is substantive, but we do not object to it," and it went through. If you were to pass this bill today, or if you were not to pass the bill today, there is something that can be done. Canada can take the lead and prepare, in the six languages, proper wording that says, "To move people by violence is a crime, but simply to move people in a non-violent manner is not a crime." We can take the lead and turn the Rome Statute from the almost perfect thing that it is to the perfect thing that it should be.

Comme je le dis dans mon mémoire, qui est en fait une lettre adressée au ministre Axworthy et que j'ai préparée hier soir, que je viens tout juste de lui remettre — nous nous connaissons depuis l'époque où nous étions tous les deux universitaires à Winnipeg, il y a une trentaine d'années — je voudrais approuver, sans réserve, le Statut de Rome et le statut canadien, mais je ne le peux pas. Les deux contiennent des vices de forme, non pas des vices de forme qui ne peuvent pas être corrigés, mais des vices de forme qui peuvent être corrigés. Le sénateur Grafstein a soulevé le problème et M. Axworthy a répondu.

Malheureusement, au fil des ans il y a eu un mouvement chez certaines personnes que l'on décrit comme étant des refusards, en vue de criminaliser le Sionisme, de faire en sorte que le fait d'être Israélien constitue un crime. Dans le traité, au sous-alinéa 8(2)b)viii), on dit que le transfert par une puissance occupante d'une partie de sa population dans le territoire qu'elle occupe constitue un crime de guerre punissable.

Lorsque le statut entrera en vigueur, les choses qu'on y décrit comme étant des crimes seront punissables à La Haye si celui qui commet le crime est ressortissant d'un pays signataire du Statut de Rome ou si l'acte en question est commis sur le territoire d'un État qui est signataire du Statut de Rome. Cela signifie que lorsque le statut entrera en vigueur, le fait d'être un Israélien qui s'établit au Golan ou qui va s'établir au Golan ou le fait d'accorder à quelqu'un un allègement fiscal pour qu'il puisse aller s'établir au Golan sera un crime de guerre punissable. C'est tout simplement le résultat d'un bon lobbying de la part de ceux qui détestent Israël. Cela fait partie d'une longue série de mesures qui, comme un de mes amis me l'a fait remarquer, signifie que tous les organismes internationaux passent la moitié de leur temps à dire qu'Israël est peuplé de démons.

Avant cette mesure, il y a eu le protocole I de 1990, qui déclare que c'est un crime de guerre que d'envoyer des Israéliens s'installer au Golan. Cependant, dans ce cas-ci, ce n'est pas trop sérieux, car ce n'est un crime que si Israël signe le protocole I, ce qu'il n'a pas fait. Vous trouverez les détails dans notre mémoire.

Devons-nous signer quelque chose qui a pour conséquence de sacrifier nos amis? Je dirais qu'il est noble de se sacrifier pour une cause noble, mais de sacrifier ses amis pour une cause noble est un peu moins noble.

Il y a une façon de régler le problème. Comme je l'ai dit, le libellé du Statut de Rome en six langues n'est pas entièrement coulé dans le béton. Il comporte de nombreuses erreurs. À quatre reprises, le secrétaire général a envoyé des avis de dépôt disant: «Je propose de corriger les versions anglaise, chinoise, arabe, espagnole, russe et française de la façon suivante. Quelqu'un a-t-il des objections?» Si personne n'a d'objections dans un délai de 30 jours, il apporte les corrections. Les États-Unis ont dit: «Nous avons en quelque sorte des objections, mais nous ne nous y opposons pas. L'une de vos modifications est une modification de fond, mais nous ne nous y opposons pas», et les modifications ont été apportées. Que vous adoptiez le projet de loi à l'étude aujourd'hui ou non, il y a une chose qu'on pourrait faire. Le Canada peut prendre l'initiative et préparer dans les six langues un libellé adéquat qui stipule: «Le fait de déplacer des gens avec violence constitue un crime, mais le fait de les déplacer

We are not required to take the wording of our own statute to the United Nations. At the moment, clause 6(4) of Bill C-19 says something that is quite wrong and puts more Israelis at risk, and in Canada, than the Rome Statute itself. Clause 6(4) says that the crimes set out in the Rome Statute are crimes according to customary international law as of the date that the Rome Statute was signed in 1998. That is quite false. Customary international law cannot be declared by a parliament any more than the common law can be declared by a parliament. It is the courts that decide the common law and customary international law. However, it is true that the Rome Statute is conventional international law for the states that are a party to it, as of the date that they become parties to it. That fact we could state.

What would be even better would be, by an amendment today or by a change in Canadian law, to simply strike out 6(4) because it no longer has a purpose.

Senator Andreychuk was quite right. There was a move before to unify the inside and the outside — in Canada and out of Canada. Previously, before the House of Commons committee did its good work, it was stated that articles 6, 7, and 8.2 of the Rome Statute defined the crimes for inside Canada. That has been changed. They are no longer referred to anywhere in the bill, other than clause 6(4), which should be struck out. There is something to be said for striking out the schedule.

I went to see Mr. Doody yesterday and invited him to be here today. He said that he would consult his clients. I do not see him here, although I see a representative of his clients.

The House of Commons committee did half of what it should do. It is a great shame that the Senate committee cannot do the other half. It united "inside and outside Canada" as to definition but it forgot to unite it as to time. The minister almost seemed to suggest that it was deliberate — that somehow, because then prime minister Brian Mulroney made a deal with the Japanese, it is legal, moral, and ethical to say that we will have fully retrospective, which we must have if we are to deal with Nazi war criminals outside Canada, but only prospective inside Canada. Thus, anybody who committed a war crime during World War II inside Canada — the murder of a German POW, for example, or the killing of the survivors of a torpedoed ship in the Gulf of St. Lawrence — would face impunity. It is absolutely wrong. They must be united as to time as well as to definition. The legislative technique is such that you simply strike out clauses 4 and 5 and reword 6 and 7. I gave specific draft wording to the House committee, but I sent it too late. Today, I will not try to get it in, because the question, now, is not what amendments you should make but rather how and when to make those necessary amendments.

tout simplement sans violence ne constitue pas un crime». Nous pouvons prendre l'initiative et rendre parfait, comme il se devrait, le Statut de Rome qui, à l'heure actuelle n'est que presque parfait.

Nous ne sommes pas obligés de porter le libellé de notre propre statut devant les Nations Unies. À l'heure actuelle, le paragraphe 6(4) du projet de loi C-19 dit quelque chose qui est tout à fait erroné et qui met davantage d'Israéliens en danger, et au Canada, que le Statut de Rome comme tel. Le paragraphe 6(4) stipule que les crimes visés dans le Statut de Rome constituent des crimes selon le droit international coutumier à partir de la date de signature du Statut de Rome en 1998. C'est tout à fait faux. Le droit international coutumier ne peut pas être déclaré par un parlement, pas plus que la Common Law. Ce sont les tribunaux qui décident de la Common Law et du droit international coutumier. Cependant, il est vrai que le Statut de Rome constitue le droit international classique pour les États signataires, à partir de la date où ils deviennent signataires. Voilà ce que nous pouvons dire.

Ce qui serait encore mieux, ce serait de modifier ou de changer la loi canadienne aujourd'hui tout simplement en éliminant le paragraphe 6(4), car il n'est plus nécessaire.

Le sénateur Andreychuk a tout à fait raison. Il y a un mouvement en vue d'unifier l'intérieur et l'extérieur — à l'intérieur du Canada et à l'extérieur du Canada. Auparavant, avant que le comité de la Chambre des communes ne fasse son bon travail, on disait que les articles 6, 7 et le paragraphe 8.2 du Statut de Rome définissaient les crimes à l'intérieur du Canada. Cela a changé. On n'y fait plus référence où que ce soit dans le projet de loi, sauf au paragraphe 6(4) qui pourrait être éliminé. Il y aurait peut-être avantage à éliminer l'annexe.

Je suis allé voir M. Doody hier et je l'ai invité à venir ici aujourd'hui. Il a dit qu'il consulterait ses clients. Je ne le vois pas ici, quoique je voie un représentant de ses clients.

Le comité de la Chambre des communes a fait la moitié de ce qu'il aurait dû faire. C'est très dommage que le comité du Sénat ne puisse faire l'autre moitié. Il a unifié «l'intérieur et l'extérieur du Canada» dans la définition, mais il a oublié de le faire dans le temps. Le ministre a presque semblé laisser entendre que c'était délibéré — que d'une certaine façon, comme le premier ministre de l'époque, Brian Mulroney, avait signé une entente avec le Japon, il est légal, moral et éthique de dire que nous ferons une rétrospective complète à l'extérieur, ce que nous devons faire si nous voulons prendre des mesures contre les crimes de guerre nazis qui ont été commis à l'extérieur du Canada, mais qu'à l'intérieur du Canada, les mesures ne seront prises que pour les actes à venir. Par conséquent, quiconque a commis un crime de guerre au cours de la Seconde Guerre mondiale à l'intérieur du Canada — le meurtre d'un prisonnier de guerre allemand, par exemple, ou le fait d'avoir tué les survivants d'un navire torpillé dans le golfe Saint-Laurent — ne sera pas puni pour son crime. C'est tout à fait inacceptable. Il faut s'entendre tant sur le moment que sur la définition. Il suffirait de biffer les articles 4 et 5 et de rédiger un nouveau libellé pour les articles 6 et 7. J'ai proposé un libellé spécifique au comité de la Chambre, mais je l'ai envoyé trop tard. Aujourd'hui, je ne tenterai pas de le proposer car maintenant, il ne s'agit pas déterminer quels amendements

If the minister were willing, the best thing to do is exactly what this committee had intended — to study the bill in the fall. In the meantime, all the consultations could take place, consensus could be reached, and we could end up with a better treaty, and a better bill.

The second choice is something that I learned about by sitting in the Senate gallery. Senator Tkachuk described what happened at the Senate committee meeting in respect of the money laundering bill. He said that it was a strange experience that the Senate committee came to a group of amendments that it approved, but the minister refused it, promising to move those amendments in a separate bill in the fall. A three-year review is nice, but a three-month review would be better, because it will not take more than three months to actually turn this bill into what it should be.

On pages 9 and 10 of my brief, there is an incomplete list of fairly simple things that can and should be done to turn this into the bill that it should be. I will review this quickly. The definition of “conventional international law” in clause 2 is incorrect. The definition of “Rome Statute” does not tell you what a “procès-verbaux” are. I am just paraphrasing what I have in my notes here. “Intentional killing” is badly translated as “meurtre intentionnel.” It should be “homicide intentionnel.” The definition of “crime against humanity” has a good change in it, which was made by the House committee, but it contains some wording that is incorrect, which will confuse the courts. I will not go into the details now. The same thing applies to the definition of “genocide.”

The reference to “when was there such a thing as crime against humanity” should be “when were the things that fall into that basket considered criminal?” It is not only before the London agreement and the Tokyo proclamation but before the time periods covered by the London agreement, et cetera.

The Chairman: You have been very interesting, but I think that there is a better way to go about this.

Mr. Narvey: I always take good advice.

The Chairman: I said that there were to be no questions, but Senators Grafstein and Andreychuk have raised their hands. The problems and the details can be dealt with at a different time. Senator Grafstein, would you please be brief.

Senator Grafstein: I will. Thank you for bringing this precise document to our attention. First, I believe that the whole brief will be part of our record, so we will have it in front of us. Second, I hope that the minister's undertaking for the study within three years is appropriate. I want to differentiate between what was proposed there and what happened in the Banking Committee, because I happened to be there. There was extensive debate and discussion about the various changes, and the government, at the

devraient être apportés, mais plutôt comment et quand apporter les amendements nécessaires.

Si le ministre était d'accord, la meilleure chose à faire serait de faire exactement ce que votre comité avait l'intention de faire — d'étudier le projet de loi à l'automne. Entre temps, toutes les consultations pourraient avoir lieu, on pourrait en arriver à un consensus et on se retrouverait avec un meilleur traité, un meilleur projet de loi.

La deuxième possibilité est quelque chose que j'ai appris à la tribune du Sénat. Le sénateur Tkachuk a décrit ce qui s'est produit à la séance du comité sénatorial au sujet du projet de loi sur le blanchiment de l'argent. Il a dit que c'était une expérience étrange, car le comité sénatorial a proposé une série d'amendements qu'il a approuvés, mais que le ministre a rejetés, en promettant de les proposer dans un autre projet de loi à l'automne. C'est très bien d'avoir un examen à tous les trois ans, mais il serait préférable d'avoir un examen à tous les trois mois, car il ne faudra pas plus de trois mois pour faire de ce projet de loi ce qu'il devrait être.

Aux pages 9 et 10 de mon mémoire, je donne une liste incomplète de petites choses assez simples qui peuvent et qui devraient être faites pour transformer ce projet de loi en ce qu'il devrait être. Permettez-moi de la lire rapidement. À l'article 2, la définition de «droit international conventionnel» est incorrecte. La définition de «Statut de Rome» ne vous dit pas ce que sont ces «procès-verbaux». Je ne fais que paraphraser mes notes. «Intentional killing» est mal traduit par «meurtre intentionnel». Ce devrait être «homicide intentionnel». La définition de «crime contre l'humanité» contient un bon changement qui a été apporté par la Chambre des communes mais certains termes toujours incorrects continueront à poser des problèmes aux tribunaux. Je n'entre pas dans les détails. C'est la même chose pour la définition de «génocide».

La référence à «depuis quand un tel acte était considéré comme un crime contre l'humanité» devrait être «depuis quand les actes contenus dans cette catégorie étaient considérés comme criminels?» Ce n'est pas seulement avant l'accord de Londres et la proclamation de Tokyo mais avant les périodes couvertes par l'accord de Londres, et cetera.

Le président: Votre témoignage est très intéressant mais je crois qu'il y a de meilleures solutions.

M. Narvey: Je suis toujours prêt à entendre les bons conseils.

Le président: J'avais dit qu'il n'y aurait pas de questions mais les sénateurs Grafstein et Andreychuk ont levé la main. Ces problèmes et ces détails peuvent être réglés à un autre moment. Sénateur Grafstein, voudriez-vous être bref?

Le sénateur Grafstein: Oui. Je vous remercie d'avoir porté ce document précis à notre attention. Pour commencer, je crois que ce mémoire devrait être inclus au dossier afin qu'il soit à notre disposition. Deuxièmement, j'espère que la promesse du ministre d'une étude d'ici trois ans est appropriée. Je tiens à faire la différence entre ce qui a été proposé ici et ce qui s'est passé au comité des banques parce que je m'y trouvais. Il y a eu un débat et une longue discussion sur les différentes modifications, et le

last moment, produced a letter incorporating certain but not all of the hotly debated questions, and undertook to incorporate them.

That, Mr. Chairman, is not the case here. We have not had an opportunity to listen to the government, or others, to respond to your concerns. It is not that I disagree with you, because I think I do. However, it is more appropriate in this committee to have an opportunity to deal with it. That is why I suggested it and I assume the committee will accept the recommendation for a three-year study. The minister has accepted it, and that will offer an opportunity to proceed with this continual three-year process.

That does not prevent you, Mr. Narvey, or anybody else, from proceeding via the procès-verbaux, as you have indicated in clause 2 of your submission, that would allow continuous negotiation to add, as the minister suggested, a footnote to a footnote to a footnote to, in effect, improve that specific, invidious provision.

With that, Mr. Chairman, I make it a statement, not a question.

Senator Andreychuk: I want it on the record that you pointed out the occupied territories, and the implication of not making some changes.

Would that not go even further than the territories that Israel occupied? Are there other situations that could be trapped, and, therefore, you said that the friend of the friend could be trapped? Have you looked at that?

Mr. Narvey: Sure, I think of the Kuril Islands. I think of the area in the middle of the Baltic states.

Senator Andreychuk: In other words, it has greater application.

Mr. Narvey: Yes. In some ways, it says that we are all criminals here, or at least some of us. When the English moved into Quebec they were committing crimes, as the French had, who moved there 100 years previously.

Movement of population is not in itself a crime.

I am sorry that Professor Ed Morgan of the Canadian Jewish Congress is not here, because he is more eloquent than I. He said, "a footnote to a footnote." The preparatory commission is a footnote. That footnote 46 is a footnote to a footnote, and an extremely vague footnote.

The line that says that it is a crime to be an Israeli settler will be interpreted according to existing humanitarian international law. It would have been far better to say that it is crime to move people around by force, violence, threats or extortion, but not otherwise.

The Chairman: Thank you, Mr. Narvey. That was an interesting and provocative presentation.

gouvernement, au dernier moment, a déposé une lettre incorporant certaines des questions chaudement débattues, mais pas toutes, et s'est engagé à les incorporer.

Monsieur le président, ce n'est pas le cas en l'occurrence. Nous n'avons pas eu l'occasion d'entendre le gouvernement, ni personne d'autre, répondre à vos questions. Ce n'est pas que je ne sois pas d'accord avec vous, parce que je crois que je le suis. Cependant, il serait plus opportun que notre comité ait la possibilité d'y répondre. C'est la raison pour laquelle j'ai fait cette suggestion et je suppose que le comité acceptera la recommandation d'une étude sur trois ans. Le ministre l'a acceptée et cela nous permettra de nous livrer à cet exercice sur trois ans.

Cela ne vous empêche pas, monsieur Narvey, ou quiconque d'autre, de procéder par le biais des procès-verbaux, comme vous l'avez indiqué à propos de l'article 2 de votre mémoire, qui permettrait, dans le cadre de négociations permanentes, d'ajouter, comme le ministre l'a suggéré, une note de bas de page à une note de bas de page pour, à toutes fins utiles, améliorer cette disposition douteuse.

Ceci dit, monsieur le président, c'était une déclaration, non pas une question.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez parlé des territoires occupés et des conséquences si certains de ces changements n'étaient pas faits.

Est-ce que cela ne concernerait pas d'autres territoires que ceux occupés par Israël? N'y a-t-il pas d'autres situations qui pourraient être concernées où, par conséquent, comme vous l'avez dit, les amis des amis pourraient être aussi concernés? Y avez-vous pensé?

M. Narvey: Bien sûr. Je pense aux îles Kouriles. Je pense à la région centrale des États baltes.

Le sénateur Andreychuk: En d'autres termes, l'application est plus large.

M. Narvey: Oui. D'un certain point de vue, ce texte dit que nous sommes tous des criminels, ou tout du moins certains d'entre nous. Lorsque les Anglais ont envahi le Québec, ils ont commis des crimes tout comme les Français en avaient commis lorsqu'ils s'y sont installés 100 ans plus tôt.

Les déplacements de population ne sont pas en soi un crime.

Je déplore l'absence du professeur Ed Morgan du Congrès juif canadien car il est plus éloquent que moi. Il a dit «une note de bas de page à une note de bas de page». La commission préparatoire est une note de bas de page. Cette note 46 est une note de note et une note extrêmement vague.

La ligne qui dit qu'être un colon israélien est un crime sera interprété conformément au droit humanitaire international existant. Il aurait été bien préférable de dire que déplacer des populations par la force, la violence, les menaces ou l'extorsion est un crime, mais seulement dans ces circonstances.

Le président: Merci, monsieur Narvey. C'était un témoignage intéressant et stimulant.

Senator Corbin: You made an historical mistake when you were talking about Quebec and the English conqueror. Surely, you were referring to the deportation of the Acadians of 1755.

Mr. Narvey: I was not, but perhaps I should have been.

Senator Corbin: Then I do not see your point.

Mr. Narvey: The point is that when General Murray bought a seigneurie in Quebec and when his demobilized soldiers settled in Quebec and became the ancestors of those now living throughout the St. Lawrence valley, they were not committing a crime. The Israeli settlers in the Golan Heights are not committing a crime. The deportation of the Acadians was a crime. One must make a distinction between criminal activity and non-criminal activity.

The Chairman: Honourable senators, Bill C-19 is a proposed act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes, and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court and to make consequential amendments to other acts. It is moved by the Honourable Senator Grafstein that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-19.

Honourable senators, shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, you have obviously heard from all honourable senators that we have all needed to make the decision as to whether we feel that in the interests of protecting and ensuring that the International Criminal Court gets a chance to develop that Canada should be seen to be moving as expeditiously as possible. You have heard me on the record, and you have heard Senator Grafstein and others say that this is not the good governance. I find it unique that we go around the world talking about good governance, and how one should in a democracy conduct oneself, and we break all the rules at home.

Having said that, I believe we are in the position where we must consider — to use the vernacular — whether we hold our nose and pass it, and try and do something later, as Senator Grafstein and I have talked about, or do we hold it up? Obviously we will pass the bill as is, so what is the correct terminology to dispense with clause by clause?

The Chairman: There is a procedure I would like to follow, if you would bear with me. I agree with both you and Senator Grafstein. I do not believe we have a disagreement.

Senator Corbin: In respect to Senator Grafstein's comment and his interpretation of the minister's reaction, I do not think this committee needs anyone's permission to undertake any revision of any legislation at any time. Senator Grafstein, I say that with all due respect.

Senator Grafstein: I could not agree with Senator Corbin more. I wish to ensure, Senator Corbin, that the proposal I made, wherein I noted the support of Senator Andreychuk, would not be viewed as inimical to the minister. I would rather have the

Le sénateur Corbin: Vous avez fait une erreur historique à propos du Québec et du conquérant anglais. Je suis sûr que vous faisiez allusion à la déportation des Acadiens en 1755.

M. Narvey: Non, mais j'aurais peut-être dû.

Le sénateur Corbin: Dans ce cas, je ne comprends pas.

M. Narvey: Lorsque le général Murray a acheté une seigneurie au Québec et quand ses soldats démobilisés se sont installés au Québec et sont devenus les ancêtres de ceux qui vivent actuellement dans toute la vallée du Saint-Laurent, tous ces gens n'ont pas commis de crimes. Les colons israéliens sur les plateaux du Golan ne commettent pas de crimes. La déportation des Acadiens était un crime. Il faut faire une distinction entre les activités criminelles et les activités non criminelles.

Le président: Honorables sénateurs, le projet de loi C-19 est une proposition de loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et modifiant certaines lois en conséquence. Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-19.

Plaît-il aux honorables sénateurs de réserver le titre?

Des voix: Oui.

Le président: L'article 1 est-il adopté?

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, de toute évidence, vous avez entendu tous les honorables sénateurs se demander si, dans le but de protéger la Cour pénale internationale et d'assurer ses chances de création, le Canada doit agir avec la plus grande diligence possible. Vous m'avez entendu dire et vous entendu le sénateur Grafstein et d'autres dire que c'est contraire aux principes de bonne gouvernance. Je trouve incroyable que nous parlions partout dans le monde de bonne gouvernance, des principes de démocratie à respecter, et que nous violions toutes ces règles au Canada.

Ceci dit, je crois que nous n'avons pas le choix. Ou bien, comme on dit vulgairement, nous nous bouchons le nez et nous adoptons ce projet de loi, dans l'espoir de pouvoir faire quelque chose plus tard, comme le sénateur Grafstein et moi-même l'avons proposé, ou nous le bloquons. Il est évident que nous allons adopter ce projet de loi sans rien y toucher, et dans ce cas quelle est la terminologie correcte s'appliquant à ce genre d'étude article par article?

Le président: Il y a une procédure que j'aimerais suivre, si vous me le permettez. Je suis d'accord avec vous et avec le sénateur Grafstein. Je ne crois pas que nous soyons en désaccord.

Le sénateur Corbin: À propos du commentaire du sénateur Grafstein et de son interprétation de la réaction du ministre, je ne pense pas que notre comité ait besoin de la permission de quiconque pour examiner une loi quand bon lui semble. Sénateur Grafstein, je dis cela avec tout le respect que je vous dois.

Le sénateur Grafstein: Je ne pourrais être plus d'accord avec le sénateur Corbin. Je tiens à m'assurer, sénateur Corbin, que la proposition que j'ai faite, dans laquelle j'ai noté le soutien du sénateur Andreychuk, ne sera pas jugée inamicale par le ministre.

minister on side, and he was on side, but indeed it is the prerogative of the Senate to make that decision.

The Chairman: Thank you.

Senator Andreychuk, the procedure that I prefer to follow would be to do a clause by clause, if you will bear with me, because it is more correct.

I will go through the bill. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 12 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 14 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Grafstein: Could I move that clauses 15 to 77 carry? We can do that inclusively, Mr. Chairman.

Senator Bolduc: I would agree.

The Chairman: Let us do it that way, Senator Grafstein. Shall clauses 15 to 33 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 34 to 41 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 42 to 46 carry?

Je préférerais avoir le ministre de notre côté, et il s'est rangé de notre côté, mais il reste que c'est au Sénat qu'appartient la prerogative de cette décision.

Le président: Merci.

Sénateur Andreychuk, la procédure que je préfère suivre est la procédure article par article, si vous me le permettez, car elle est plus correcte.

Je reprends donc. L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 3 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 4 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 5 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 6 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 7 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 8 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 9 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 10 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 11 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 12 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 13 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 14 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Grafstein: Puis-je proposer que les articles 15 à 77 soient adoptés? Pouvons-nous les adopter inclusivement, monsieur le président?

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord.

Le président: Procédons de cette façon, sénateur Grafstein. Les articles 15 à 33 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 34 à 41 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 42 à 46 sont-ils adoptés?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 47 to 53 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 54 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 55 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 56 to 69 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 70 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 71 to 75 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 76 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 76.1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall 77 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report to the Senate that Bill C-19 has been adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I thought that in your report you would also state that it is the Senate's view, with the concurrence of the minister, that up until three years there will be a review done of this bill. I think it is appropriate to incorporate that into the report. There can be two phases: to report that we have adopted the bill without amendment, but if it satisfies all senators to do so on short notice, not on a condition but on the understanding that the minister would accept with acquiescence that a committee of the Senate study the bill, the questions that have been raised here, and the prospective action of the committee within three years. I believe that was the minister's undertaking, and I would hope that it would be incorporated into the report as well. I would move that.

Senator Di Nino: I also think that we should make a comment about the fact that this information was given to us so late. I really have had little or no chance other than to just skim through some of this. I feel that is inappropriate and your report should reflect that. Mr. Chairman.

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 47 à 53 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 54 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 55 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 56 à 69 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 70 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 71 à 75 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 76 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 76.1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 77 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'annexe est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Puis-je faire rapport du projet de loi C-19 au Sénat sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, je pensais qu'on pourrait aussi indiquer, dans votre rapport, que le Sénat, avec l'accord du ministre, est de l'avis qu'il faut procéder de nouveau à un examen de ce projet de loi au cours des trois prochaines années. Je pense qu'il faudrait inclure cela dans le rapport. On pourrait prévoir deux étapes: faire rapport au Sénat pour signaler que nous avons adopté le projet de loi sans amendement, si les sénateurs sont prêts à le faire sans délai, et deuxièmement, dire que nous l'avons fait non pas de façon conditionnelle, mais avec l'engagement de la part du ministre, qui accepte qu'un comité du Sénat examine le projet de loi et les questions soulevées ici et prenne éventuellement des mesures d'ici trois ans. Je crois que cela reflète l'engagement du ministre et j'espère que vous pourrez inclure cet engagement dans le rapport. Je propose que vous le fassiez.

Le sénateur Di Nino: Je pense que nous devons aussi mentionner que nous avons reçu cette information très tard. Je n'ai eu le temps que d'examiner ce projet de loi de façon superficielle. C'est inacceptable à mon avis et votre rapport devrait refléter cela, monsieur le président.

Senator Andreychuk: Honourable senators, we should be very strong on that basis to say that again the Senate was not respected, as well as its role, however you wish to word that. That is number one. Number two is that we have passed this bill because I think this committee agrees with the principle of the International Criminal Court and felt so strongly that it would move this way, because I would not want to give the signal to anyone in Canada that we can be manoeuvred into such a position on bills. We are weighing whether we hold up the International Criminal Court ratification because the government did not do its job adequately. I do not feel in the international environment that I can. That is why we must complete our study.

Had Senator Grafstein not come forward, I would have said I would be looking at the bill and studying it anyway, with the view perhaps of bringing amendments in the fall. Now we have a way that can be all party, all sides in the Senate, which must be reflected in the bill. Rather than saying the minister concurred we can indicate that the minister will work with us in this regard, or something to that effect.

That is what we must say. There is a tendency, and it continues, to shove bills through at the end. It is one thing to shove bills that have things like budget implications, et cetera, because the government often comes and says it has reasons for not being able to move. There was a clear signal on July 17, 1998 that Canada was involved and it should have ratified, and we should have moved this.

Senators on this side continue to say "pre-study." In essence, for the last three years, I have been pre-studying this bill. That is why I feel comfortable enough with the bill to pass it. Had I not been, I would be in Senator Di Nino's position of wondering how he can do his job adequately. We need to state that, because we will be finding ourselves at the end of the next session in the same position. It is not fair to groups who wanted to come and wanted us to hear them and react. We have short-circuited everything and that is an inappropriate way to conduct business.

Senator Corbin: May I suggest that we have the researcher and the clerk word these concerns to be attached to the report and that you clear the text with the members of the steering committee before presentation in the Senate. I do not think that is too tall an order.

Senator Andreychuk: It must be in, as I understand, this afternoon. I am available, and Senator Corbin is across the hall, so that makes it very simple for the chair to contact us.

The Chairman: Honourable senators, I am thinking of something that will be an orderly way of satisfying the views of the members of the committee, because, as you know, the problem is, as Senator Andreychuk knows, I do not like attachments. First of all, they are not parliamentary. If the bill is reported, it is reported.

Following on your advice, I agree, as we all know, we have done this in a rush and we did not particularly want to do that. We wanted to look at the bill. We heard from one witness,

Le sénateur Andreychuk: Collègues, d'abord, nous devrions dire clairement qu'encore une fois le Sénat et son rôle n'ont pas été respectés, peu importe le libellé que vous choisirez pour l'exprimer. Ensuite, il faut signaler que nous avons adopté ce projet de loi car je pense que le comité est d'accord avec le principe d'une Cour pénale internationale et voulait aller dans ce sens. Je ne veux pas que les Canadiens aient l'impression qu'il est possible de manipuler le Sénat et sa position sur des projets de loi. Nous avons à peser les conséquences d'un retard dans la ratification de la Cour pénale internationale parce que le gouvernement n'a pas fait son travail correctement. Dans le contexte international actuel, à mon avis, nous ne pouvons pas la retarder. C'est la raison pour laquelle il faut terminer cette étude.

Si le sénateur Grafstein n'était pas intervenu, j'aurais dit que j'examinerais le projet de loi de toute façon, en vue de proposer des amendements éventuels à l'automne. Il est maintenant possible de procéder ensemble avec tous les sénateurs, ce qui doit être clairement indiqué dans le rapport. Au lieu de dire que le ministre a donné son accord, nous pourrions dire qu'il travaillera en ce sens avec nous, ou quelque chose du genre.

Il faut le signaler. La tendance à vouloir nous faire adopter des projets de loi à toute vitesse en fin de session existe et se poursuit. On peut bien pousser l'adoption de projets de loi comportant des conséquences budgétaires, etc, car souvent le gouvernement dit qu'il y a des raisons qui l'empêchent d'agir. On a envoyé un signal clair le 17 juillet 1998, indiquant que le Canada était concerné et devait procéder à la ratification, et nous aurions dû la proposer.

Les sénateurs de ce côté continuent à parler «d'étude préliminaire». En effet, j'étudie ce projet de loi depuis trois ans. C'est la raison pour laquelle je suis assez à l'aise avec son contenu pour l'adopter. Sinon j'aurais été dans la même situation que le sénateur Di Nino qui se demande comment il peut faire son travail correctement. Il faut le mentionner, car nous nous retrouverons dans la même situation à la fin de la prochaine session. Ce n'est pas juste pour les groupes qui voulaient se faire entendre par le comité. Nous avons arrondi tous les coins et cette façon de faire n'est pas acceptable.

Le sénateur Corbin: Puis-je suggérer que le chercheur et la greffière mettent ces préoccupations sur papier et les annexent au rapport, et que vous fassiez adopter le texte final par le comité directeur avant de rapporter le projet de loi au Sénat? Je ne pense pas que c'est trop demander.

Le sénateur Andreychuk: Tout doit être fini cet après-midi. Je suis là, et le bureau du sénateur Corbin est juste l'autre côté du couloir, donc le président pourra facilement nous trouver.

Le président: Honorables sénateurs, je pense à un moyen de satisfaire les membres du comité, car, comme vous le savez, le problème, comme le sait le sénateur Andreychuk, c'est que je n'aime pas les annexes. D'abord, cette pratique n'est pas parlementaire. Si on fait rapport du projet de loi, on le fait, purement et simplement.

Je suis d'accord avec vous pour dire que nous avons adopté ce projet de loi à toute vitesse et que ce n'est pas vraiment ce que nous voulions faire. Nous voulions examiner le projet de loi. Nous

Mr. Narvey, who I believe all senators thought was very effective. However, we will come up with something between now and when I report the bill that hopefully will satisfy everyone, and I will consult with the clerk and the steering committee.

Senator Grafstein: Just to satisfy yourself, Mr. Chairman, this has been done on a number of occasions in other committees; most specifically, it was done both generally and specifically in the Banking Committee just last week.

I think that if there was not an old practice there is certainly a new practice developing to deal with this. There was a wide consensus that I sense from all the members of the committee, and also the minister did not object, in his capacity, that this would be an excellent way to solve the problem of satisfying everyone that we will have a chance to look at this and come back.

Mr. Narvey made an excellent series of submissions and I agree with some of his points.

Senator Corbin: It does not slow down the process. This is not an amendment, it is just a comment.

The Chairman: I understand, honourable senators. I am thinking of the most effective way of satisfying what I think is a consensus of the members of the committee.

Senator Di Nino: I think your suggestion is quite good.

The committee adjourned.

avons entendu un témoin, M. Narvey, qui — et je crois que les sénateurs seront tous d'accord avec moi là-dessus — a exprimé son point de vue de façon efficace. Cependant, nous préparerons quelque chose qui conviendra à tout le monde avant que je rapporte le projet de loi au Sénat. Je consulterai la greffière et le comité directeur.

Le sénateur Grafstein: Pour vous rassurer, monsieur le président, d'autres comités ont fait la même chose à plusieurs reprises, plus particulièrement le Comité des banques la semaine dernière.

Si cette pratique n'existait pas auparavant, une nouvelle pratique visant à traiter de cette situation se dessine. J'ai constaté qu'un large consensus s'était dégagé et que le ministre ne s'est pas opposé à l'idée d'examiner la situation de nouveau, ce qui nous permettrait de résoudre le problème à la satisfaction de tout le monde.

M. Narvey a fait d'excellents commentaires et je suis d'accord avec certains des arguments qu'il a soulevés.

Le sénateur Corbin: On ne ralentit pas le processus. Il ne s'agit pas d'un amendement, mais tout simplement d'un commentaire.

Le président: Je comprends, honorables sénateurs. Je pense au moyen le plus efficace d'exprimer le consensus qui semble, selon moi, exister chez tous les membres du comité.

Le sénateur Di Nino: À mon avis, votre suggestion est assez bonne.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P.

L'honorable Lloyd Axworthy, c.p., député

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

David Sproule, Deputy Director, United Nations, Human Rights and Humanitarian Law Section.

From the Department of Justice:

Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section.

From the Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity including those of the Holocaust:

Kenneth M. Narvey, Legal Researcher and Chief Operating Officer.

Du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

David Sproule, directeur adjoint, Section du droit onusien, des droits de la personne et du droit humanitaire.

Du Ministère de la Justice:

Donald Piragoff, avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal.

De la Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité y compris ceux de l'holocauste:

Kenneth M. Narvey, chercheur juridique et dirigeant responsable des opérations.

A2
C23
F71

11-11-2000



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on

Comité sénatorial permanent des

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable PETER STOLLERY

Président:
L'honorable PETER STOLLERY

INDEX

INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issues Nos. 1 to 11 inclusive)

(Fascicules nos 1 à 11 inclusivement)



Prepared by

Manon Carpentier,

Information and Documentation Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Manon Carpentier,

Direction de l'information et de la documentation,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Foreign Affairs,
Standing Senate Committee
2nd Session, 36th Parliament, 1999-2000

INDEX

(Issues 1-11 inclusive)

R: Issue number followed by R refers to the report contained within that issue.

COMMITTEE

Foreign Affairs, Standing Senate Committee

Motions and agreements

Agenda and procedure, Sub-Committee, 4:4,6
Bill C-4, 5:5; 6:4-5,16-20
Bill C-19, 11:4-5,27-31
Bill S-3, 6:5-6,41-3
Bill S-18, 7:10-1,36-7
Chairman, election, 4:4,6
European Monetary Union, 3:4-5
Future business, 8:4-6
NATO and peacekeeping, 5:4; 7:4-10
Organization meeting, 1:3-21

Orders of reference

Bill C-4, 5:3
Bill C-19, 11:3
Bill S-3, 6:3
Bill S-18, 7:3
European Monetary Union, 3:3
NATO and peacekeeping, 2:3; 7:3
Performance Report of the Department of Foreign Affairs and
International Trade, examination, 9:3
Russia and Ukraine, political, social, economic and security
developments, examination, 8:3

Reports to Senate

Bill C-4, without amendment but with observations, 6:7-8
Bill C-19, without amendment, 11:6
Bill S-3, without amendment, 6:8
Bill S-18, without amendment, 7:12
Budgets, 3:6-7,8-13,14-9; 11:6
*New (The) NATO and the Evolution of Peacekeeping : Implications for
Canada, 7:12*

SENATORS

Andreychuk, Hon. Raynell, Deputy Chairman of the Committee

Bill C-4, 5:15-6,22-3,25-6; 6:9,11-4,17-9
Bill C-19, 11:11-5,18-9,26-7,30
Bill S-3, 6:21,23,38-9
Bill S-18, 7:15-6,31,34-7
European Monetary Union, 3:28-9,32-3
NATO and peacekeeping, 2:18-9,25-6,35-7; 4:6,23-5
Organization meeting, 1:8,11-2,16-7,21
Russia and Ukraine, political, social, economic and security
developments, examination, 8:18-20

Atkins, Hon. Norman K.

Bill S-3, 6:40
Organization meeting, 1:12,18

SÉNAT DU CANADA

Affaires étrangères,
Comité sénatorial permanent
2^e session, 36^e législature, 1999-2000

INDEX

(Fascicules 1-11 inclusivement)

R: Le numéro de fascicule suivi d'un R réfère au rapport contenu dans ce fascicule.

COMITÉ

Affaires étrangères, Comité sénatorial permanent

Motions et conventions

OTAN et maintien de la paix, 5:4; 7:4-10
Président, élection, 4:4,6
Programme et procédure, sous-comité, 4:4,6
Projet de loi C-4, 5:5; 6:4-5,16-20
Projet de loi C-19, 11:4-5,27-31
Projet de loi S-3, 6:5-6,41-3
Projet de loi S-18, 7:10-1,36-7
Réunion d'organisation, 1:3-21
Travaux futurs, 8:4-6
Union monétaire européenne, 3:4-5

Ordres de renvoi

OTAN et maintien de la paix, 2:3; 7:3
Projet de loi C-4, 5:3
Projet de loi C-19, 11:3
Projet de loi S-3, 6:3
Projet de loi S-18, 7:3

Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du
Commerce international, étude, 9:3

Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
examen, 8:3

Union monétaire européenne, 3:3

Rapports au Sénat

Budgets, 3:6-7,8-13,14-9; 11:6
*Nouvelle (La) OTAN et l'évolution du maintien de la paix :
conséquences pour le Canada, 7:12*
Projet de loi C-4, sans amendement mais avec observations, 6:7-8
Projet de loi C-19, sans amendement, 11:6
Projet de loi S-3, sans amendement, 6:8
Projet de loi S-18, sans amendement, 7:12

SÉNATEURS

Andreychuk, honorable Raynell, vice-présidente du Comité

OTAN et maintien de la paix, 2:18-9,25-6,35-7; 4:6,23-5
Projet de loi C-4, 5:15-6,22-3,25-6; 6:9,11-4,17-9
Projet de loi C-19, 11:11-5,18-9,26-7,30
Projet de loi S-3, 6:21,23,38-9
Projet de loi S-18, 7:15-6,31,34-7
Réunion d'organisation, 1:8,11-2,16-7,21
Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
examen, 8:18-20
Union monétaire européenne, 3:28-9,32-3

Atkins, honorable Norman K.

Projet de loi S-3, 6:40
Réunion d'organisation, 1:12,18

Bolduc, Hon. Roch

Bill C-4, 5:11-2
 Bill S-18, 7:37
 European Monetary Union, 3:29,34
 NATO and peacekeeping, 2:16-8,36,39-40,47; 4:29-31
 Organization meeting, 1:6-7,15,17-21
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and
 International Trade, examination, 9:23-6
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security
 developments, examination, 8:7,18; 10:18-9

Carney, Hon. Pat

Bill C-4, 5:6-9; 6:14-20
 European Monetary Union, 3:25-6,29,32-3
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security
 developments, examination, 8:12-4,23,26

Corbin, Hon. Eymard G.

Bill C-4, 5:20-1,25-6; 6:9,13,18
 Bill C-19, 11:20-1,27,30-1
 Bill S-3, 6:28,43
 Bill S-18, 7:17-8,31-2,37
 European Monetary Union, 3:35-6
 NATO and peacekeeping, 4:6
 Organization meeting, 1:7-10,13-6
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and
 International Trade, examination, 9:7,19-23,32-3
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security
 developments, examination, 8:7,21; 10:24,30

De Bané, Hon. Pierre

NATO and peacekeeping, 2:43-5
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and
 International Trade, examination, 9:26-7
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security
 developments, examination, 10:22,25-6

Di Nino, Hon. Consiglio

Bill C-4, 5:9-13,21,25-6
 Bill C-19, 11:20,29,31
 Bill S-3, 6:36-7,43-4
 Bill S-18, 7:18-20,29-30,34-5,37
 European Monetary Union, 3:35
 NATO and peacekeeping, 2:28,37-9
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security
 developments, examination, 8:26-7; 10:21-4,30

Grafstein, Hon. Jerahmiel S.

Bill C-4, 5:8,18-20,23-4; 6:16-9
 Bill C-19, 11:16-7,22,25-9,31
 Bill S-3, 6:35,40-1
 Bill S-18, 7:18,22-3,27-8,35-6
 European Monetary Union, 3:26-8,31,37
 NATO and peacekeeping, 2:19,21-2,29,41-2,48; 4:6,21
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and
 International Trade, examination, 9:7-8
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security
 developments, examination, 8:22-4,27-8; 10:11-3,27-8

Kenny, Hon. Colin

NATO and peacekeeping, 4:26-7

Lewis, Hon. P. Derek

Organization meeting, 1:6

Losier-Cool, Hon. Rose-Marie

NATO and peacekeeping, 2:26-7
 Organization meeting, 1:6,9,14-8

Bolduc, honorable Roch

OTAN et maintien de la paix, 2:16-8,36,39-40,47; 4:29-31
 Projet de loi C-4, 5:11-2
 Projet de loi S-18, 7:37
 Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du
 Commerce international, étude, 9:23-6
 Réunion d'organisation, 1:6-7,15,17-21
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
 examen, 8:7,18; 10:18-9
 Union monétaire européenne, 3:29,34

Carney, honorable Pat

Projet de loi C-4, 5:6-9; 6:14-20
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
 examen, 8:12-4,23,26
 Union monétaire européenne, 3:25-6,29,32-3

Corbin, honorable Eymard G.

OTAN et maintien de la paix, 4:6
 Projet de loi C-4, 5:20-1,25-6; 6:9,13,18
 Projet de loi C-19, 11:20-1,27,30-1
 Projet de loi S-3, 6:28,43
 Projet de loi S-18, 7:17-8,31-2,37
 Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du
 Commerce international, étude, 9:7,19-23,32-3
 Réunion d'organisation, 1:7-10,13-6
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
 examen, 8:7,21; 10:24,30
 Union monétaire européenne, 3:35-6

De Bané, honorable Pierre

OTAN et maintien de la paix, 2:43-5
 Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du
 Commerce international, étude, 9:26-7
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
 examen, 10:22,25-6

Di Nino, honorable Consiglio

OTAN et maintien de la paix, 2:28,37-9
 Projet de loi C-4, 5:9-13,21,25-6
 Projet de loi C-19, 11:20,29,31
 Projet de loi S-3, 6:36-7,43-4
 Projet de loi S-18, 7:18-20,29-30,34-5,37
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
 examen, 8:26-7; 10:21-4,30
 Union monétaire européenne, 3:35

Grafstein, honorable Jerahmiel S.

OTAN et maintien de la paix, 2:19,21-2,29,41-2,48; 4:6,21
 Projet de loi C-4, 5:8,18-20,23-4; 6:16-9
 Projet de loi C-19, 11:16-7,22,25-9,31
 Projet de loi S-3, 6:35,40-1
 Projet de loi S-18, 7:18,22-3,27-8,35-6
 Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du
 Commerce international, étude, 9:7-8
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
 examen, 8:22-4,27-8; 10:11-3,27-8
 Union monétaire européenne, 3:26-8,31,37

Kenny, honorable Colin

OTAN et maintien de la paix, 4:26-7

Lewis, honorable P. Derek

Réunion d'organisation, 1:6

Losier-Cool, honorable Rose-Marie

OTAN et maintien de la paix, 2:26-7
 Réunion d'organisation, 1:6,9,14-8

Lynch-Staunton, Hon. John

Bill C-4, 6:15-6
 Bill S-3, 6:29-34,39
 NATO and peacekeeping, 4:7,16-8

Pearson, Hon. Landon

Bill S-18, 7:20-2,30-1,35-6

Prud'homme, Hon. Marcel

Organization meeting, 1:8-18
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:31-2
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security developments, examination, 10:19-20

Robichaud, Hon. Fernand

Bill C-4, 6:15
 Bill S-3, 6:37-8

Roche, Hon. Douglas James

Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:29-31
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security developments, examination, 10:20-1

Stewart, Hon. John B., Chairman of the Committee (issues 1-3)

European Monetary Union, 3:20,29,33-8
 NATO and peacekeeping, 2:6,10,16,20-1,26-30,33-4,46-9; 4:19-21
 Organization meeting, 1:6-21

Stollery, Hon. Peter, Chairman of the Committee (issues 4-11)

Bill C-4, 5:6,8-9,12,15,24-6; 6:9-20
 Bill C-19, 11:7,11,19,22,25-31
 Bill S-3, 6:20,22,25-8,41-4
 Bill S-18, 7:13,23,28-9,32,34-7
 European Monetary Union, 3:30
 NATO and peacekeeping, 2:20,23-4; 4:6-7,28-32
 Organization meeting, 1:8-9,17-8
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:5,20-1,26-30,33
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security developments, examination, 8:7,12-3,20-9; 10:4,13-4,22,30

Taylor, Hon. Nicholas W.

Bill C-4, 5:15-6,22-3,25-6; 6:18
 Bill S-3, 6:26-9,32,39
 Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:22,28-9
 Russia and Ukraine, political, social, economic and security developments, examination, 8:15-7; 10:14-7,29

Lynch-Staunton, honorable John

OTAN et maintien de la paix, 4:7,16-8
 Projet de loi C-4, 6:15-6
 Projet de loi S-3, 6:29-34,39

Pearson, honorable Landon

Projet de loi S-18, 7:20-2,30-1,35-6

Prud'homme, honorable Marcel

Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:31-2
 Réunion d'organisation, 1:8-18
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité, examen, 10:19-20

Robichaud, honorable Fernand

Projet de loi C-4, 6:15
 Projet de loi S-3, 6:37-8

Roche, honorable Douglas James

Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:29-31
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité, examen, 10:20-1

Stewart, honorable John B., président du Comité (fascicules 1-3)

OTAN et maintien de la paix, 2:6,10,16,20-1,26-30,33-4,46-9; 4:19-21
 Réunion d'organisation, 1:6-21
 Union monétaire européenne, 3:20,29,33-8

Stollery, honorable Peter, président du Comité (fascicules 4-11)

OTAN et maintien de la paix, 2:20,23-4; 4:6-7,28-32
 Projet de loi C-4, 5:6,8-9,12,15,24-6; 6:9-20
 Projet de loi C-19, 11:7,11,19,22,25-31
 Projet de loi S-3, 6:20,22,25-8,41-4
 Projet de loi S-18, 7:13,23,28-9,32,34-7
 Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:5,20-1,26-30,33
 Réunion d'organisation, 1:8-9,17-8
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité, examen, 8:7,12-3,20-9; 10:4,13-4,22,30
 Union monétaire européenne, 3:30

Taylor, honorable Nicholas W.

Projet de loi C-4, 5:15-6,22-3,25-6; 6:18
 Projet de loi S-3, 6:26-9,32,39
 Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:22,28-9
 Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité, examen, 8:15-7; 10:14-7,29

SUBJECTS

Bill C-4 – Civil International Space Station Agreement Implementation Act
 Discussion, 5:6-26; 6:9-20

Bill C-19 – Crimes Against Humanity Act
 Discussion, 11:7-31

Bill S-3 – Income Tax Conventions Implementation Act, 1999
 Discussion, 6:20-44

Bill S-18 – Act to amend the National Defence Act (non-deployment of persons under the age of eighteen years to theatres of hostilities)
 Discussion, 7:13-37

SUJETS

Affaires étrangères et Commerce international, ministère

Rapport sur le rendement, étude, 9:5-7
 Développement international, implication, 9:17-8,22-3
 Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), 9:8-10
 Organisation mondiale du commerce (OMC), négociations, implication, 9:7-8,14-6,18,23-4,25-6,32-3
 Sécurité humaine, implication, 9:6,10-4,19-22,26-32
 Ressources humaines, consulats, affectation, 9:24-5,29,30
 Russie, ouverture, possibilité, 8:13-4,23,24-5,26

Cour pénale internationale, création

Code criminel et droit international, harmonisation, 11:10,11-3,14-7,19-20,24-5
 Population, déplacement, considération, inquiétudes, 11:22-7
 Cour de dernier recours, 11:9-10
 États-Unis, non-signataire, 11:17-9

Canadian Armed Forces

- NATO, peacekeeping, role, 4:8,10-1,15-6,21-3; 7R:1-2,11-3,22-4, 49-50,55-6
- Training, troops and equipment, 2:33,36-7,47; 4:9,15,27-8,29
- Recruitment and deployment, age, 7:14,16,18-21,27-8,33
- Deployment, assessment process, 7:17-8
- Norway, comparison, 7:29-30,34-5
- Swiss experience, comparison, 7:22,23
- Under age of 18, non-deployment, 7:14-6,16-7,19,21-2,26-7,30-1,35
- United Nations, wars, children and child soldier, impact, 7:13-4,23-6, 28-9,30,31-6

Civil International Space Station

- Canadian criminal code, application, 5:7,10,14-21,23-4; 6:12-4
- Code of conducts and regulations, examination, 5:6-9,11; 6:14-5
- Costs and financial commitment, 5:21,22; 6:15-6
- Memorandum of understanding, 5:9-10,11
- Information, exchange, justification, 5:12-4,22-3; 6:10
- Provinces, binding, 5:11-2; 6:10-2

Europe Revisited : Consequences of Increased European Integration for Canada

- Recommendations, 5R:51-2
- Text, 5R:i-iv,1-58

European Monetary Union

- Agricultural policy, 3:29; 5R:3,29-31,34
- Canada, economic and trade relations, 5R:4,24,26-7,34-5
- Agriculture, 3:27,32,33,34; 9:15
- Chronology, historical background, 3:20-4,30-1; 5R:53-4
- Circumpolar events, 3:25-6
- Common currency for North America, comparison, 5R:4,25-6,51
- Culture, 3:35-6
- Fisheries, disagreement, 3:35; 5R:46-7
- Forging stronger links, need, 5R:37-46,49,51
- NATO, contribution, exchange, influence, 2:41-2; 3:28-30,31-2,33-4, 36-8; 7R:10,37; 9:28-9
- Sectorial agreements, 3:24-5,34; 5R:42
- United States, influence, 3:21-4,28,33; 5R:42; 9:15,23-4,29
- World Trade Organization, negotiations, influence, 3:26-7,32; 5R:31, 44,45,46,51,52; 9:7-8,14-6,18,25-6
- Central America, relationship, 3:36-7; 5R:42-3
- Economy, euro and individual currencies, coexisting, 5R:4,5-7
- European Central Bank, role and mandate, 5R:6,15,18-20
- Exchange rate and trade meddling, potential, 5R:8-9,15,16,17,20-1
- Monetary and fiscal stability, importance, 5R:6,9-10,12,17
- Optimum currency area, 5R:4,14-8
- Reforms, structural, need, 5R:3,4,11-4,29-33
- European Parliament, responsibilities and disclosure, need, 5R:31-3
- Membership, criteria, 5R:5
- Enlargement, 5R:34-5,51
- United Kingdom, absence, 5R:22-4
- Political integration, 5R:3,6

Foreign Affairs and International Trade Department

- Human resources, consulate, allocations, 9:24-5,29,30
- Russia, opening, possibility, 8:13-4,23,24-5,26
- Performance report, examination, 9:5-7
- European Security Defence Identity (ESDI), 9:8-10
- Human security, implication, 9:6,10-4,19-22,26-32
- International development, implication, 9:17-8,22-3
- World Trade Organization (WTO), negotiations, implication, 9:7-8, 14-6,18,23-4,25-6,32-3

Income tax conventions

- Country by country, assessment, information, exchange, 6:23-5
- Cuba, 6:32,34
- Double taxation and fiscal evasion, prevention, rationale, 6:20-1,23,26-9
- Canadian investments, influence, 6:31-4,36-7
- Human rights and foreign policy, 6:22-3,30-1,36-41

Cour pénale internationale, création — Suite

- Justification, 9:6; 11:7-9,11,13-4
- Loi de mise en œuvre, autres pays, modèle, 11:9,10,12,17,21-2

Forces armées canadiennes

- OTAN, maintien de la paix, rôle, 4:8,10-1,15-6,21-3; 7R:1-2,11-3, 23-5,52-3,60
- Formation, effectifs et équipements, 2:33,36-7,47; 4:9,15,27-8,29
- Recrutement et déploiement, âge minimal, 7:14,16,18-21,27-8,33
- Déploiement, évaluation, processus, 7:17-8
- Moins de 18 ans, non-déploiement, 7:14-6,16-7,19,21-2,26-7,30-1,35
- Nations Unies, guerres, enfants et enfants soldats, effets, 7:13-4,23-6, 28-9,30,31-6
- Norvège, comparaison, 7:29-30,34-5
- Suisse, comparaison, 7:22,23

Impôts sur le revenu, conventions

- Cuba, 6:32,34
- Double imposition et évasion fiscale, prévention, 6:20-1,23,26-9
- Investissements canadiens, influence, 6:31-4,36-7
- Droits de la personne et politique étrangère, 6:22-3,30-1,36-41
- Ouzbékistan, inquiétudes, 6:22,33,36-7,39-40
- Droits de la personne, 6:23,25-6,29-30,31,37,39
- Union européenne, conventions, 6:34-6
- Pays, évaluation, informations, échange, 6:23-5

Nouvelle (La) OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada

- Recommandations, 7R:25,37,63-475-6,85-7
- Texte, 7R:i-viii,1-99

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), maintien de la paix, Canada, implication

- Asie-Pacifique, engagement canadien, 2:22,38-9
- Bosnie, 4:8-9
- Concept stratégique, 2:30; 4:7-8,9-10; 7R:19-20,21
- Interventions hors-zone, 2:32,46-7; 4:25-6; 7R:20-1,25,27,28-9,36
- Contexte historique, 7R:5-8,15-8
- Canada, expérience et contributions, 7R:8-13
- Diplomatie préventive, besoin, 2:31-2,40-1,45
- Europe, rôle canadien, 2:32-3,36,43; 7R:22-3
- Attentes économiques canadiennes, 2:41-2; 3:28-30,31-2,33-4,36-8; 7R:10-1,39; 9:28-9
- États-Unis, participation, 2:34-5,36,43-4; 7R:69,70,73-4
- Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), 2:33-4,35-6; 3:28-9,36; 7R:15,16,21-2,66-76; 9:8-10
- Forces armées canadiennes, rôle et perception, 4:8,10-1,21-3; 7R:1-2, 11-3,23-5,52-3,60
- Formation, effectifs et équipements, 2:33,36-7,47; 4:9,15,27-8,29
- Interventions militaires et civiles, intégration, besoin, 4:15-6
- Kosovo, maintien de la paix, participation canadienne, 1:20-1; 4:7-8, 11-2,14,29-30; 7R:42-3; 9:6
- Atrocités, tribunal pénal international, 2:29; 4:12,28-9
- Conflit, historique, 4:13; 7R:40-2
- Impact et efficacité, 7R:44-8,52,60-1
- Justification 2:16,30,32; 4:12-3,17-8,19-21,23-4; 7R:2,27,39-40, 47-52,58-9,59-60,78; 9:20-2
- Nations Unies, rôle, 2:37-8; 4:10,20,23,24; 7R:29,36,43-4,49,59,82
- Opération hors-zone, 2:32; 7R:27
- Liban, sud et armée israélienne, départ, 9:26-8,31-2
- Maintien de la paix, sécurité humaine, nouveau rôle, 7R:15-9,49-51, 55-64; 9:6,10-4,19-20,26-32
- Membres, élargissement, 2:42-3,48-9; 7R:16-7,22,78
- Nations Unies, liens et rôle, 2: 21-2,25,37-8,39,40,45-6; 4:14-5,16; 7R:30-1
- Maintien de la paix, approbation, légitimité, 4:12-5,23-5,26; 7R:v,2-4, 6-7,19-20,27-9,31-7,49,55-6,59,82
- Membres, veto, droits et intérêts, lien, 4:17-9,26; 7R:34,37
- Pays, facture, paiement, hésitation, influence, 4:26-7

Income tax conventions — *Cont'd*

- Uzbekistan, concerns, 6:22,33,36-7,39-40
- European Union, conventions, 6:34-6
- Human rights, 6:23,25-6,29-30,31,37,39

International Criminal Court, implementation

- Criminal code and international law, harmonization, 11:10,11-3,14-7, 19-20,24-5
- Moving people, consideration, concerns, 11:22-7
- Implementation Act, other countries, model, 11:9,10,12,17,21-2
- Justification and rationale, 9:6; 11:7-9,11,13-4
- Last recourse court, 11:9-10
- United States, absence, 11:17-9

New (The) NATO and the Evolution of Peacekeeping : Implications for Canada

- Recommendations, 7R:24,34-5,58,68,77,79
- Text, 7R:i-ix,1-90

North Atlantic Treaty Organization (NATO) and peacekeeping, Canada, implications

- Asia-Pacific Region, Canadian engagement, 2:22,38-9
- Bosnia, 4:8-9
- Canadian Armed Forces, role and perception, 4:8,10-1,21-3; 7R:1-2, 11-3,22-4,49-50,55-6
- Military and civilian actions, integration, 4:15-6
- Training, troops and equipment, 2:33,36-7,47; 4:9,15,27-8,29
- Chechnya, non-intervention, 4:17-8
- East Timor, peacekeeping mission, Canadian contribution, 1:19-20,21, 39,44-5; 4:15,26
- CIDA, role, 2:13-5,26-8
- Humanitarian assistance and reconstruction, 2:14-5,22-3,27
- Independence, referendum and viability, 2:6-9,13,20-1,23-4,27-8
- INTERFET and Operation Toucan, military resource, 2:9-13,26,28-9
- International criminal tribunal, 2:29-30; 7R:53-4
- Justification, rationale and utility, 2:16-20,21-2,25-6,28,39-40
- United Nations, decision, rationale, 2:21-2,25; 4:10
- Europe, Canada, role, 2:32-3,36,43; 7R:22
- Economic expectations for Canada, 2:41-2; 3:28-30,31-2,33-4,36-8; 7R:10,37; 9:29-9
- European Security Defence Identity (ESDI), 2:33-4,35-6; 3:28-9; 7R:15,16,21,59-68; 9:8-10
- United States, participation, 2:34-5,36,43-4; 7R:62-3,65-6
- Historical background, 7R:5-8,15-8
- Canada, experience and contributions, 7R:8-13
- Kosovo, peacekeeping mission, Canadian contribution, 1:20-1; 4:7-8, 11-2,14,29-30; 7R:40-1; 9:6
- Atrocities, international criminal tribunal, 2:29; 4:12,28-9
- Conflict, historical background, 4:13; 7R:38-40
- Impact and effectiveness, 7R:41-5,49-50,56-7
- Out-of-area operation, 2:32; 7R:25
- Rationale, 2:16,30,32; 4:12-3,17-8,19-21,23-4; 7R:2,27,37,45-9,54, 55,70; 9:20-2
- United Nations, role, 2:37-8; 4:10,20,23,24; 7R:27,34,41,46,55,73
- Lebanon, southern and Israeli army, departure, 9:26-8,31-2
- Membership, expansion, 2:42-3,48-9; 7R:16,21-2,70
- Parliament, Canadian, role, 2:47-8; 4:29-32; 7R:69-72,75-9
- Other countries, comparison, 7R:72-4
- Past Canadian practice, comparison, 7R:74-5
- Peacekeeping, human security, new role, 7R:15-8,47-8,51-8; 9:6,10-4, 19-20,26-32
- Preventive diplomacy, need, 2:31-2,40-1,45
- Sierra Leone, Canadian intervention, 2:28-9; 4:15,25
- Somalia, Rwanda and Balkans, comparison, 7R:1-2
- Strategic concept, 2:30; 4:7-8,9-10; 7R:19,20
- Out-of-area operation, 2:32,46-7; 4:25-6; 7R:19-20,24,25-7,34
- United Nations, link and role, 2:21-2,25,37-8,39,40,45-6; 4:14-5,16; 7R:26-7
- Countries, bills, payment, reluctance, influence, 4:26-7
- Members, veto power, influence, 4:17-9,26; 7R:32,34

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), maintien de la paix, Canada, implication — *Suite*

- Parlement canadien, rôle, 2:47-8; 4:29-32; 7R:77-81,83-7
- Autres pays, comparaison, 7R:82-3
- Pratiques passées, comparaison, 7R:81-2
- Sierra Leone, intervention canadienne, 2:28-9; 4:15,25
- Somalie, Rwanda et Balkans, comparaison, 7R:1-2
- Tchéchénie, non intervention, 4:17-8
- Timor-Oriental, maintien de la paix, participation canadienne, 1:19-20, 21,39,44-5; 4:15,26
- ACDI, rôle, 2:13-5,26-8
- Aide humanitaire et reconstruction, 2:14-5,22-3,27
- Indépendance, référendum et viabilité, 2:6-9,13,20-1,23-4,27-8
- INTERFET et opération Toucan, effectifs militaires, 2:9-13,26,28-9
- Justification et utilité, 2:16-20,21-2,25-6,28,39-40
- Nations Unies, décision, justification, 2:21-2,25; 4:10
- Tribunal pénal international, 2:29-30; 7R:58

Point (Le) sur l'Europe : les implications d'une intégration accrue de l'Europe pour le Canada

- Recommandations, 5R:53-4
- Texte, 5R:i-iv,1-60

Projet de loi C-4 – Loi de mise en œuvre de l'Accord sur la Station spatiale internationale civile

- Discussion, 5:6-26; 6:9-20

Projet de loi C-19 – Loi sur les crimes contre l'humanité

- Discussion, 11:7-31

Projet de loi S-3 – Loi de 1999 pour la mise en œuvre de conventions fiscales

- Discussion, 6:20-44

Projet de loi S-18 – Loi modifiant la Loi sur la défense nationale

- (non-déploiement de personnes de moins de dix-huit ans sur des théâtres d'hostilités)
- Discussion, 7:13-37

Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité, examen

- Russie-Canada, relations économiques et commerciales, 8:7-8,11-2
- Consulats canadiens, ouverture, possibilité, 8:13-4,23,24-5,26
- Économie, exportations, investissements, déséquilibre, 8:9,10,12-3,15, 16,17-8,21,22-4,25-6,27,28-9
- Leadership russe, analyse, 8:8-9,18-20,26-7
- Secteur financier, 8:8,9-10,15-7,27-8
- Sécurité, politique étrangère et conflits, influence, 8:8,9,10-1,14-5, 20-2
- Ukraine-Canada, relations et assistance technique, 10:22-3,30
- Agriculture, secteur, 10:8,13,14-6
- Économie, exportations, investissements, 10:5-6,7,9-11,25-7,29
- Éducation, scolarité, technologie et immigration, 10:12-3,15,16,19-20
- Énergie, secteur, 10:16-7,21
- Indépendance et voisinage, 10:4-5,6-7,11-2,24-5,28-9
- Leadership ukrainien et structure politique, 10:8,9,13-4,18-9
- Sécurité, sécurité nucléaire et Tchernobyl, 10:7-8,20-2,24,27-8

Station spatiale internationale civile

- Code criminel canadien, application, 5:7,10,14-21,23-4; 6:12-4
- Code de conduite et réglementation, examen, 5:6-9,11; 6:14-5
- Coûts et engagements financiers, 5:21,22; 6:15-6
- Protocole d'ententes, 5:9-10,11
- Renseignements, partage, justification, 5:12-4,22-3; 6:10
- Provinces, obligations, 5:11-2; 6:10-2

Union monétaire européenne

- Amérique latine, relations, 3:36-7; 5R:45-6
- Canada, relations économiques et commerciales, 5R:4-5,26-7,29-30,37-8
- Affaires circumpolaires, 3:25-6
- Agriculture, 3:27,32,33,34; 9:15

North Atlantic Treaty Organization (NATO) and peacekeeping,**Canada, implications —Cont'd**

United Nations, link and role —Cont'd

Peacekeeping mission, approval, legitimacy, 4:12-5,23-5,26; 7R: v, 2-4,6-7,19,25,26-7,29-35,46,51-2,54-5,73

Russia and Ukraine, political, social, economic and security developments, examination

Russia-Canada, economic and trade relations, 8:7-8,11-2

Canadian consulates, opening, possibility, 8:13-4,23,24-5,26

Economy, exports and investments, imbalance, 8:9,10,12-3,15,16, 17-8,21,22-4,25-6,27,28-9

Financial sector, 8:8,9-10,15-7,27-8

Russian leadership, study, 8:8-9,18-20,26-7

Security, foreign policy and conflicts, influence, 8:8,9,10-1,14-5,20-2

Ukraine-Canada, relations and technical assistance program, 10:22-3,30

Agriculture, sector, 10:8,13,14-6

Economy, exports, investments, 10:5-6,7,9-11,25-7,29

Education, technology and immigration, 10:12-3,15,16,19-20

Energy, sector, 10:16-7,21

Independency and neighbouring, 10:4-5,6-7,11-2,24-5,28-9

Leadership and political structure, 10:8,9,13-4,18-9

Security, nuclear security and Chernobyl, 10:7-8,20-2,24,27-8

Union monétaire européenne —Suite

Canada, relations économiques et commerciales —Suite

Chronologie, historique, 3:20-4,30-1; 5R:55-6

Culture, 3:35-6

Entente monétaire nord-américaine, comparaison, 5R:4,27-9,53

Ententes sectorielles, 3:24-5,34; 5R:46

États-Unis, influence, 3:21-4,28,33; 5R:45; 9:15,23-4,29

Organisation mondiale du commerce, négociations, influence, 3:26-7, 32; 5R:33,46-7,48,49,53,54; 9:7-8,14-6,18,25-6

OTAN, contribution, échange, influence, 2:41-2; 3:28-30,31-2,33-4, 36-8; 7R:10-1,39; 9:28-9

Pêcheries, discorde, 3:35; 5R:49-50

Resserrement, besoin, 5R:39-49,51,53,54

Économie, euro et devises individuelles, coexistence, 5R:4,7-10

Banque centrale européenne, rôle et mandat, 5R:8,18,20-3

Réformes structurelles, importance, 5R:3,4,13-6,31-6

Stabilité monétaire et budgétaire, importance, 5R:8,11-2,14-5,19-20

Taux de change et commerce, influence, 5R:10-1,17,18,19,23-4

Zone monétaire optimale, 5R:4,16-20

Membres, adhésion et critères, 5R:7

Élargissement, 5R:36-8,53

Royaume-Uni, absence, 5R:24-6

Parlement européen, imputabilité et responsabilité, 5R:34-6

Politique agricole, 3:29; 5R:3,31-3,37

Union politique, 5R:3,8

WITNESSES AND ADVISERS**Alexander, Chris**, Deputy Director, Russia, Eastern Europe Bureau,

Foreign Affairs and International Trade Department

Russia and Ukraine, political, social, economic and security

developments, examination, 8:15-26

Axworthy, Hon. Lloyd, Minister of Foreign Affairs and

International Trade

Bill C-19, 11:7-22

NATO and peacekeeping, 4:11-31

Barry, Donald, Professor, University of Calgary

NATO and peacekeeping, 3:20-37

Belleguille-Prégent, Louise, Director, Arms and Proliferation

Control Policy, National Defence Department

Bill S-18, 7:13-6,18,20

Berg, Peter, Researcher, Library of Parliament

Bill C-4, 6:9

Brooks, Robert, Deputy Director, Eastern Europe Division, Belarus,

Caucasus, Central Asia, Moldova and Ukraine, Foreign Affairs and

International Trade Department

Russia and Ukraine, political, social, economic and security

developments, examination, 10:14,18-9,22,29

Caron, Joseph, Assistant Deputy Minister, Portfolio: Asia Pacific and

Africa, Foreign Affairs and International Trade Department

NATO and peacekeeping, 2:6-9,16-25,29-30

Collins, Ann, Director, Eastern Europe Division, Foreign Affairs and

International Trade Department

Bill S-3, 6:20,26,31,34-9

Russia and Ukraine, political, social, economic and security

developments, examination, 10:14

TÉMOINS ET CONSEILLERS**Alexander, Chris**, directeur adjoint, Russie, Direction de l'Europe de

l'Est, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,

examen, 8:15-26

Axworthy, honorable Lloyd, ministre des Affaires étrangères et du

Commerce international

OTAN et maintien de la paix, 4:11-31

Projet de loi C-19, 11:7-22

Barry, Donald, professeur, University of Calgary

OTAN et maintien de la paix, 3:20-37

Belleguille-Prégent, Louise, directrice, Politique sur le contrôle des

armements et de la prolifération, ministère de la Défense nationale

Projet de loi S-18, 7:13-6,18,20

Berg, Peter, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement

Projet de loi C-4, 6:9

Brooks, Robert, directeur adjoint, Direction de l'Europe de l'Est, Asie

centrale, Bélarus, Caucase, Moldavie et Ukraine, ministère des

Affaires étrangères et du Commerce international

Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,

examen, 10:14,18-9,22,29

Caron, Joseph, sous-ministre adjoint, Portefeuille: Asie-Pacifique et

Afrique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce

international

OTAN et maintien de la paix, 2:6-9,16-25,29-30

Collins, Ann, directrice, Direction de l'Europe de l'Est, ministère des

Affaires étrangères et du Commerce international

Projet de loi S-3, 6:20,26,31,34-9

Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,

examen, 10:14

- Crosbie, William**, Acting Director General, Trade and Policy II, Services, Investment and Intellectual Property Bureau, Foreign Affairs and International Trade Department
Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:14-6,23,25-9
- Dion, Adèle**, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality, Foreign Affairs and International Trade Department
Bill S-3, 6:20-5,30-1,36-41
- Eggleton, Hon. Arthur C.**, Minister of National Defence
NATO and peacekeeping, 4:7-11,16,19-23,27-9
- Ernewein, Brian**, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Finance Department
Bill S-3, 6:20-1,24-9,32-7
- Goetz, David**, Researcher, Library of Parliament
Bill S-18, 7:36
- Grant, Gord**, Colonel, Director, Military Human Resource Requirements, National Defence Department
Bill S-18, 7:17-21
- Gravel, Line**, Clerk of the Committee
Organization meeting, 1:6,12-3
- Homes, Hilary**, Amnesty International, Canadian Section
Bill S-18, 7:25-8,30-3
- Karsgaard, David**, Director, Economic Relations with Developing Countries Division, Foreign Affairs and International Trade Department
Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:17-8,22-3
- King, Stephen**, Captain, Special Advisor, Deputy Chief of the Defence Staff, National Defence Department
Bill S-18, 7:15-6,19-20
- Koerner, Wolfgang**, Researcher, Library of Parliament
Organization meeting, 1:14
- Langtry, Ted**, Director General, Indonesia, Philippines and South Pacific Programme, Canadian International Development Agency
NATO and peacekeeping, 2:13-5,22-3,26-8
- Legault, Albert**, Professor, Institut québécois des affaires internationales, Université Laval
NATO and peacekeeping, 2:30-49
- McAlea, Dominic**, Lieutenant-Colonel, Director of Law International, Office of the Judge Advocate General, National Defence Department
Bill S-18, 7:22-3
- McCallion, Kathryn E.**, Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Passport and Consular Affairs, Foreign Affairs and International Trade Department
Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:5-8,24-5,33
- Meyer, Paul**, Director General, International Security Bureau, Foreign Affairs and International Trade Department
NATO and peacekeeping, 2:9-10,22-8
Performance Report of the Department of Foreign Affairs and International Trade, examination, 9:8-10,23,29-30
- Crosbie, William**, directeur général intérimaire, Direction générale de la Politique commerciale II, Services, investissement et propriété intellectuelle, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:14-6,23,25-9
- Dion, Adèle**, directrice, Droits de la personne, affaires humanitaires et promotion internationale de la femme, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Projet de loi S-3, 6:20-5,30-1,36-41
- Eggleton, honorable Arthur C.**, ministre de la Défense nationale
OTAN et maintien de la paix, 4:7-11,16,19-23,27-9
- Ernewein, Brian**, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances
Projet de loi S-3, 6:20-1,24-9,32-7
- Goetz, David**, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement
Projet de loi S-18, 7:36
- Grant, Gord**, colonel, directeur, Besoins en ressources humaines militaires, ministère de la Défense nationale
Projet de loi S-18, 7:17-21
- Gravel, Line**, greffière du Comité
Réunion d'organisation, 1:6,12-3
- Homes, Hilary**, Amnistie internationale, section canadienne
Projet de loi S-18, 7:25-8,30-3
- Karsgaard, David**, directeur, Direction des relations économiques avec les pays en voie de développement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:17-8,22-3
- King, Stephen**, capitaine, conseiller spécial, Sous-chef d'état-major, ministère de la Défense nationale
Projet de loi S-18, 7:15-6,19-20
- Koerner, Wolfgang**, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement
Réunion d'organisation, 1:14
- Langtry, Ted**, directeur général, Programme de l'Indonésie, des Philippines et du Pacifique-Sud, Agence canadienne de développement international
OTAN et maintien de la paix, 2:13-5,22-3,26-8
- Legault, Albert**, professeur, Institut québécois des affaires internationales, Université Laval
OTAN et maintien de la paix, 2:30-49
- McAlea, Dominic**, lieutenant-colonel, directeur juridique, Droit international, Bureau du juge-avocat général, ministère de la Défense nationale
Projet de loi S-18, 7:22-3
- McCallion, Kathryn E.**, sous-ministre adjointe, Services ministériels, passeports et affaires consulaires, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:5-8,24-5,33
- Meyer, Paul**, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
OTAN et maintien de la paix, 2:9-10,22-8
Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étude, 9:8-10,23,29-30

Narvey, Kenneth M., Legal Researcher and Chief Operating Officer,
Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War
Crimes and Crimes against Humanity including those of the Holocaust
Bill C-19, 11:22-7

Natynczyk, Walter, Colonel, J3 Operations, National Defence
Department
NATO and peacekeeping, 2:10-3,26-7

Neve, Alex, Secretary General, Amnesty International, Canadian
Section
Bill S-18, 7:25,33

Piragoff, Donald, General Counsel, Criminal Law policy Section, Justice
Department
Bill C-19, 11:14

Roy, Yvan, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section,
Justice Department
Bill C-4, 6:11-6

Semianiw, Walter, Colonel, Director, Peacekeeping Policy, National
Defence Department
NATO and peacekeeping, 2:26,28-9

Sénécal, David, Acting Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division,
Tax Policy Branch, Finance Department
Bill S-3, 6:25

Sinclair, Jill, Director General, Global and Human Issues Bureau,
Foreign Affairs and International Trade Department
Performance Report of the Department of Foreign Affairs and
International Trade, examination, 9:10-4,19-22,30-1

Snyder, Ross, Deputy Director, Peace Building and Human Security
Division, Global and Human Issues Bureau, Foreign Affairs and
International Trade Department
Bill S-18, 7:16-7

Vandergrift, Kathy, Chair, Working Group on Children and Armed
Conflict
Bill S-18, 7:23-5,28-34

Wright, Jim, Director General, Central, East and Southern Europe
Bureau, Foreign Affairs and International Trade Department
Russia and Ukraine, political, social, economic and security
developments, examination, 8:7-29; 10:4-17,20-30

Narvey, Kenneth M., chercheur juridique et dirigeant responsable des
opérations, Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux
crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité y compris ceux de
l'holocauste
Projet de loi C-19, 11:22-7

Natynczyk, Walter, colonel, Opérations J3, ministère de la Défense
nationale
OTAN et maintien de la paix, 2:10-3,26-7

Neve, Alex, secrétaire général, Amnistie internationale, section
canadienne
Projet de loi S-18, 7:25,33

Piragoff, Donald, avocat général, Section de la politique en matière de
droit pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-19, 11:14

Roy, Yvan, avocat général principal, Section des politiques du droit
pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-4, 6:11-6

Semianiw, Walter, colonel, directeur, Politique du maintien de la paix,
ministère de la Défense nationale
OTAN et maintien de la paix, 2:26,28-9

Sénécal, David, chef intérimaire, Conventions fiscales, Division de la
législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des
Finances
Projet de loi S-3, 6:25

Sinclair, Jill, directrice générale, Direction générale des Enjeux humains
et mondiaux, ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international
Rapport sur le rendement du ministère des Affaires étrangères et du
Commerce international, étude, 9:10-4,19-22,30-1

Snyder, Ross, directeur adjoint, Consolidation de la paix et de la
sécurité humaine, Direction générale des enjeux humains et
mondiaux, ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international
Projet de loi S-18, 7:16-7

Vandergrift, Kathy, présidente, Groupe de travail sur les enfants dans
les conflits armés, Vision mondiale Canada
Projet de loi S-18, 7:23-5,28-34

Wright, Jim, directeur général, Direction générale de l'Europe
centrale, de l'Est et du Sud, ministère des Affaires étrangères et du
Commerce international
Russie et Ukraine, politique, questions sociales, économie et sécurité,
examen, 8:7-29; 10:4-17,20-30



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

